Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1514

30. 05. 95

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/343 Nr. 2.17 –

Grenzüberschreitender Zahlungsverkehr in der EU;
Transparenz, Effizienz und Stabilität

- **Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß**

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen**

- **Entwurf einer Mitteilung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitende Überweisungssysteme**
  – KOM(94) 436 endg. 94/0242 (COD) –
  »Rats-Dok. Nr. 11389/94«

A. Problem

Der Richtlinienentwurf zielt darauf ab, Defizite im grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr bei kleineren Summen zu beseitigen.

B. Lösung

Annahme der Beschlußempfehlung, mit der die Bundesregierung in ihren Bemühungen bei der EU unterstützt werden soll, im Interesse aller Beteiligten zu praktikablen Lösungen im grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr zu gelangen.

Einstimmigkeit im Ausschuß bei Abwesenheit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bestrebungen, die unbestreitbaren Defizite im grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr bei kleineren Summen zu beseitigen.
2. Wenn es auch wünschenswert gewesen wäre, die angestrebten Verbesserungen ohne Normierungen im Wege der Selbstverpflichtung der betroffenen Wirtschaftskreise zu erzielen (Charta-Lösung), so wird doch der nunmehr von der EU-Kommission mit der Vorlage eines Richtlinienentwurfs beschrittene Weg gebilligt.
3. Die deutschen Kreditinstitute bleiben aufgefordert, über die bereits im grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr von ihrer Seite erzielten Fortschritte hinaus um weitere Verbesserungen bemüht zu bleiben.

Bonn, den 10. Mai 1995

Der Finanzausschuß

Carl-Ludwig Thiele	**Dr. Karl H. Fell**	**Dr. Barbara Hendricks**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatterin

301

EUROPÄISCHE UNION
DER RAT

Brüssel, den 25. November 1994 (01.12)
(OR.f)

Interinstitutionelles Dossier Nr. 94/0242 (COD)

11389/94

RESTREINT

zu TO 10.5.1995
TOP 7

EF	**50**
ECOFIN	**163**
CONSOM	**64**

SCHREIBEN (ÜBERSETZUNG)

der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, unterzeichnet von dem Kommissionsmitglied Herrn Raniero VANNI d'ARCHIRAFI, Mitglied

vom 18. November 1994

an S.E. den Präsidenten des Rates der Europäischen Union, Herrn Dr. Klaus KINKEL

Betr.: **GRENZÜBERSCHREITENDER ZAHLUNGSVERKEHR IN DER EU: TRANSPARENZ, EFFIZIENZ UND STABILITÄT**

= Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß
= Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen
= Entwurf einer Mitteilung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitende Überweisungssysteme

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich darf Ihnen eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr in der EU: Transparenz, Effizienz und Stabilität übermitteln. Dieser Mitteilung ist ein Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen beigefügt.

überwiesen mit Sammel-Drs. 13/343 Nr. 2

Die vorliegende Mitteilung ist Teil eines Maßnahmenbündels, das insbesondere einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen umfaßt. Dieses Maßnahmenbündel ist als Folge des Arbeitspapiers der Kommission vom 27. März 1992 "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen; die Grenzen fallen" [SEK (92) 621 endg.] zu sehen und schließt sich an das am 14. Dezember 1993 angenommene Aktionsprogramm an. Nach Ansicht der Kommission sind im Bereich des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs keine ausreichenden Fortschritte erzielt worden; infolgedessen erweist sich ein Rechtsakt hier als angebracht.

Da der Vorschlag auf Artikel 100 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der durch den Vertrag über die Europäische Union geänderten Fassung basiert, ist das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß anzuhören. In Anbetracht des behandelten Sachbereichs schlägt die Kommission vor, auch das Europäische Währungsinstitut anzuhören.

Das Europäische Parlament sollte seine Stellungnahme in erster Lesung im Januar 1995 abgeben und der Rat müßte seinen gemeinsamen Standpunkt im März 1995 festlegen. ~~Gleichzeitig~~ Der Wirtschafts- und Sozialausschuß sollte daher seine Stellungnahme im Januar 1995 abgeben.

Gleichzeitig erhalten Sie zur Unterrichtung eine Mitteilung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitende Überweisungssysteme.

(Schlußformel).

Für die Kommission
gez. Raniero VANNI d'ARCHIRAFI
Mitglied.

Anl.: Dok. KOM(94) 436 endg.
94/0242 (COD)

11389/94 cf/AG/dm D

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(94) 436 endg.
Brüssel, den 18.11.1994
94/0242 (COD)

GRENZÜBERSCHREITENDER ZAHLUNGSVERKEHR IN DER EU: TRANSPARENZ, EFFIZIENZ UND STABILITÄT

Mitteilung an
das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union,
das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER GRENZÜBERSCHREITENDE ÜBERWEISUNGEN

ENTWURF EINER
BEKANNTMACHUNG ÜBER DIE ANWENDUNG DER EG-WETTBEWERBSREGELN AUF GRENZÜBERSCHREITENDE ÜBERWEISUNGSSYSTEME

(von der Kommission vorgelegt)

GRENZÜBERSCHREITENDER ZAHLUNGSVERKEHR IN DER EU:

TRANSPARENZ, EFFIZIENZ UND STABILITÄT

Mitteilung an

das Europäischen Parlament, den Rat der Europäischen Union,

das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß

INHALT

	Seite.
Einleitung	3
I. TRANSPARENZ UND EFFIZIENZ BEI DER AUSFÜHRUNG GRENZÜBERSCHREITENDER FERNZAHLUNGEN	4
II. WETTBEWERBSPOLITIK UND GRENZÜBERSCHREITENDE ÜBERWEISUNGEN	6
III. FORTSCHRITTE BEI FLANKIERENDEN MAßNAHMEN, DIE VERBESSERUNGEN IM GRENZÜBERSCHREITENDEN ZAHLUNGSVERKEHR HERBEIFÜHREN SOLLEN	6
III.1 Die Rolle der Zahlungssysteme bei der Vorbereitung des Übergangs zum Ecu	7
III.2 Vereinfachung der Meldebestimmungen für zahlungsbilanzstatistische Zwecke	8
III.3 "Rechtliche Rahmenbedingungen" für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr	8
III.4 Verbindungen zwischen elektronischen Clearingstellen	9
III.5 Transparenz der Zahlungen anhand von Zahlungskarten	9
III.6 Vorausbezahlte Karten (elektronische Geldbörsen)	10

ANLAGE 1 :

- Begründung
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen
- Folgenabschätzung

ANLAGE 2 :

Entwurf einer Bekanntmachung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitende Überweisungssysteme

Einleitung

In ihrem Arbeitspapier vom März 1992[1] schätzte die Kommission vorsichtig, daß jährlich 400 Mio. grenzüberschreitende Zahlungen vorgenommen werden und die Hälfte von ihnen, als 200 Mio. wertmäßig 2.500 ECU nicht übersteigen. Auf der Grundlage neuerer Zahlen[2] hat die Kommission berechnet, daß es allein bei den grenzüberschreitenden Überweisungen bis zum Ende des Jahrhunderts ein Aufkommen von weit über 350 Mio. Transaktionen jährlich geben dürfte. Allerdings entfielen 1991 auf die grenzüberschreitenden Überweisungen mit 117,6 Mio. Transaktionen nur 29,5 % aller grenzüberschreitenden Zahlungen. Die Zahlen berücksichtigen nicht die Zahlungen mit Scheck und die immer häufiger werdenden Kartentransaktionen. Die Annahme dürfte daher keineswegs unrealistisch sein, daß das Gesamtaufkommen an grenzüberschreitenden Zahlungen, Barzahlungen ausgenommen, 1,2 Mrd. pro Jahr überschreitet. Erwähnenswert ist, daß grenzüberschreitende Zahlungen zwar nur einen geringen Prozentsatz des gesamten Zahlungsaufkommens ausmachen, der durchschnittliche Transaktionsbetrag bei einer grenzüberschreitenden Zahlung jedoch erheblich höher liegt als bei einer vergleichbaren inländischen Zahlung.

Die grenzüberschreitende Aktivität im Binnenmarkt nimmt immer weiter zu. Es ist daher höchst wichtig, frühzeitig zu handeln, um sicherzustellen, daß die grenzüberschreitenden Zahlungssysteme in bezug auf Transparenz, Effizienz und Stabilität mittelfristig mit den besten inländischen Zahlungssystemen gleichziehen. Diese grundlegende Zielsetzung entspricht der Zielrichtung für den Übergang zu einer einheitlichen Währung. In Artikel 109 j Absatz 4 des Vertrages zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft ist festgelegt, daß Stufe III der Wirtschafts- und Währungsunion spätestens am 1. Januar 1999 beginnt.

Die Kommission und natürlich alle anderen Beteiligten müssen sich also der Frage zuwenden, auf welche Weise die grenzüberschreitenden Zahlungssysteme am besten dazu in die Lage versetzt werden können, den Herausforderungen des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion gerechtzuwerden.

Die vorliegende Mitteilung steht in der Folge des Arbeitspapiers der Kommission vom 27. März 1992, in der ein ausführliches Arbeitsprogramm für den Bereich der Zahlungssysteme aufgestellt wurde, sowie der Mitteilung vom 14. Dezember 1993[3] von Herrn Vanni d'Archirafi und Frau Scrivener. Sie umfaßt drei separate Abschnitte, in denen die Politik der Kommission im Bereich der grenzüberschreitenden Zahlungen dargelegt wird:

I. der erste Absatz bezieht sich auf die Mitteilung vom 14. Dezember 1993 und das darin aufgestellte Aktionsprogramm;

II. im zweiten Abschnitt werden wettbewerbspolitische Grundsätze für grenzüberschreitende Überweisungssysteme entwickelt;

III. der dritte Abschnitt befaßt sich mit Fortschritten, die bei flankierenden Maßnahmen mit Blick auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zahlungssysteme erreicht worden sind.

---

1 SEK(92) 621 endg.: "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: die Grenzen fallen".

2 Für 1991 wurde ein Aufkommen an grenzüberschreitenden Überweisungen von 117,6 Mio. festgestellt. Eine vorsichtige Schätzung der mittel- bis langfristigen Entwicklung dieses Überweisungsaufkommens ist auf der Grundlage des durchschnittlichen jährlichen Zuwachses im Zeitraum 1989-1991 (von über 15 % pro Jahr) vorgenommen worden, und es wurde auch das Anwachsen der EG-SWIFT-Nachrichten im Zeitraum 1991-1993 (Kategorie 1, Kundenüberweisungen) berücksichtigt. Gesetzt, die Referenz-Zuwachsrate bleibt unverändert, so läßt sich auf mittlere bis längere Sicht, d. h. für die nächsten fünf Jahre bis hin zum Jahre 2000, vorsichtig schätzen, daß der zahlenmäßige Umfang der grenzüberschreitenden Überweisungen um rund 100 % zunimmt und damit mindestens 356 Mio. erreicht.

3 SEK(93) 1968: "Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Zahlungen".

I. Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Fernzahlungen (im Anschluß an die Mitteilung vom 14. Dezember 1993)

Im Jahre 1990 nahm die Kommission die Empfehlung 90/109/EWG[4] an, in der Grundsätze aufgestellt wurden, die die Kreditinstitute in bezug auf die Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen anwenden sollten.

Die Umsetzung der Empfehlung von 1990 wurde in den beiden beratenden Arbeitsgruppen der Kommission erörtert, der PSTDG (Payment Systems Technical Development Group), die sich mit technischen Aspekten der Zahlungssysteme befaßt, und der PSULG (Payment Systems Users Liaison Group), der Verbindungsgruppe der Zahlungssystembenutzer, die sich aus Vertretern von Banken, Zentralbanken, Verbrauchern, Einzelhandel und kleinen und mittleren Unternehmen zusammensetzt.

Im Rahmen des PSULG wurde von den europäischen Spitzenverbänden des Kreditgewerbes sowie den Vertretern von Verbrauchern, Einzelhandel und KMU ein "Leitfaden der Kreditwirtschaft" ("Leitfaden der europäischen Kreditwirtschaft zur **Kundeninformation** im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr") diskutiert und vereinbart; der Leitfaden wurde dem Arbeitspapier der Kommission mit dem Titel "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: die Grenzen fallen" beigefügt. Der Leitfaden der Kreditwirtschaft, in den die ersten beiden Grundsätze der Empfehlung von 1990 eingegangen sind, sollte bis zum 31.12.1992 umgesetzt sein. In ihrem Arbeitspapier von 1992 hatte die Kommission klargestellt, daß sie die Umsetzung des Leitfadens der Kreditwirtschaft überwachen und, sollten die Selbstregulierungsbemühungen des Kreditgewerbes nicht zu einer zufriedenstellenden Umsetzung geführt haben, Vorschläge für Rechtsnormen vorlegen werde, durch die ein verbindlicher verbraucherrechtlicher Rahmen geschaffen wird (*Ziffer 64*). Auch teilte die Kommission mit, sie werde darauf achten, ob das Kreditgewerbe gewährleistet, daß die Praxis der "**doppelten Gebührenbelastung**" (d.h. nichtgenehmigte Abzüge vom im Zahlungsauftrag genannten Überweisungsbetrag) bis zum 31.12.1992 beendet ist. Sollten die Probleme fortbestehen, so werde die Kommission prüfen, ob andere Maßnahmen erforderlich sind, um eine derartige mißbräuchliche Praxis abzustellen (*Ziffer 26*). Im Hinblick auf die **Bearbeitungszeit** für grenzüberschreitende Zahlungen kündigte die Kommission an, sie werde "dafür eintreten, daß diese Zahlungssysteme sich selbst kurze Übermittlungsfristen setzen und diese in die Information einbeziehen, die sie den Kunden zugänglich machen". Anfang 1993 wolle sie untersuchen, ob Fortschritte in dieser Richtung erzielt wurden (*Ziffer 28*).

Zu diesem Zwecke führte die Kommission in der ersten Jahreshälfte von 1993 eine Studie durch, in der sowohl hinsichtlich der Kundeninformation als auch der Effizienz grenzüberschreitender Überweisungen Mängel festgestellt wurden (häufige Fälle von doppelter Gebührenbelastung, unterschiedliche Ausführungsdauer).

Aufgrund dieser Ergebnisse und nach breitangelegter Konsultierung aller Beteiligten (Geschäftsbanken, Zentralbanken, Verbraucher, KMU und Einzelhandel) nahm die Kommission am 14. Dezember 1993 einen Aktionsplan an[5] der im Kern folgendes vorsah:

- Anfang 1994 sollte eine zweite endgültige Studie durchgeführt werden, um zu prüfen, ob ausreichende Fortschritte erzielt wurden.

[4] ABl. Nr. L 67 vom 15. März 1990, S. 39.
[5] Siehe Fußnote 3.

- Zu dieser Beurteilung wurden folgende Kriterien vorgegeben:
  - in mindestens zwei Drittel der in die Erhebung einbezogenen Zweigniederlassungen müßten vollständige Informationen gegeben werden;
  - doppelte Gebührenbelastung dürfte in höchstens 10 % der Fälle auftreten;
  - die Fortschritte bei der Ausführungsdauer sollten insbesondere im Vergleich mit den Ergebnissen der vorgehenden Studie bewertet werden.
- Sollten keine ausreichenden Fortschritte vorliegen, würde die Kommission verbindliche Maßnahmen einführen. Hierzu wurde der erste Entwurf eines Richtlinienvorschlags der Mitteilung beigefügt. Dieser Text sollte mit nationalen Sachverständigen und allen Beteiligten erörtert werden, um ihn zu überarbeiten und verabschiedungsreif zu machen, sofern erforderlich.

Im Hinblick auf die Durchführung des Aktionsplans der Kommission wurde in der ersten Jahreshälfte 1994 mit einer neuen Studie begonnen. Aus der Studie ging hervor, daß trotz einiger meßbaren Verbesserungen das Bankgewerbe die von der Kommission gesetzten Kriterien nicht erfüllt hatte. Die Studie gelangte zu folgenden Ergebnissen:

- In 50 % der in die Erhebung einbezogenen Zweigstellen wurden keine schriftlichen Informationen geliefert; in der Mehrzahl der anderen Zweigstellen entsprachen die vorhandenen schriftlichen Informationen nicht vollständig dem Leitfaden.
- Bei 36 % der Überweisungen wurden von dem ursprünglichen Überweisungsbetrag nichtgenehmigte Abzüge vorgenommen ("doppelte Gebührenbelastung").
- Die Durchschnittsdauer der Ausführung von Überweisungen hat sich gegenüber der Studie von 1993 nicht verbessert.
- Die Durchschnittskosten für die Vornahme einer grenzüberschreitenden Überweisung eines Betrags in Höhe von 100 ECU beliefen sich auf 25,4 ECU.

A. In Anbetracht dieser Situation geht die Kommission davon aus, daß nur unzureichende Fortschritte erzielt worden sind und daß es nun an der Zeit und angemessen ist, einen verbindlichen Rechtsakt vorzuschlagen.
Die Kommission schlägt daher eine Richtlinie[6] vor und ermächtigt ihre Dienststellen, den Vorschlag dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

B. In der Zeitspanne bis zum Inkrafttreten der vorgeschlagenen Richtlinie wird die Kommission an den Bankensektor und Vertreter der Verbraucher herantreten, um freiwillig eingegangene, förmliche Verpflichtungen herbeizuführen, welche bereits die Anwendung der in der vorgeschlagenen Richtlinie enthaltenen Bestimmungen vorwegnehmen.

C. Schließlich wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sich in jeder Weise darum bemühen, daß den Benutzern von Zahlungssystemen wirkungsvolle Abhilfeverfahren zur Verfügung stehen.

6 Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für grenzüberschreitende Überweisungen.

II. Wettbewerbspolitik und grenzüberschreitende Überweisungen

Im Anhang zu dem Arbeitspapier vom März 1992[7] legte die Kommission dar, unter welchen allgemeinen Voraussetzungen bestimmte Formen von Interbankvereinbarungen im Bereich grenzüberschreitender Überweisungssysteme akzeptierbar sind. Diese wettbewerbsrechtlichen Grundsätze sollten Banken und anderen Finanzinstituten, die untereinander Systeme für Clearing, Netting und Abrechnung grenzüberschreitender Zahlungen aufbauen oder miteinander verknüpfen wollen, allgemeine Leitlinien an die Hand geben. Diese Grundsätze betrafen: die für die Mitgliedschaft in solchen Systemen erforderlichen Kriterien; die technischen, rechtlichen und betrieblichen Aspekte der Leistungen, die den Kunden der Institute erbracht werden; und die Aufteilung der Kosten des Systems auf seine Mitglieder.

Da näher geklärt werden mußte, inwieweit die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags auf Anbau und Betrieb grenzüberschreitender Überweisungssysteme Anwendung finden, und inzwischen Entwicklungen eingetreten sind, die zu der Schaffung mehrerer neuer Transferzahlungsmechanismen geführt haben, hat die Kommission beschlossen, diese Grundsätze zu überprüfen und zu aktualisieren.

Die Kommission hat den Entwurf einer "Bekanntmachung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf grenzüberschreitende Überweisungssysteme" angenommen. In diesem Dokument wird die Konzeption dargelegt, nach der die Kommission bei der Untersuchung der Vereinbarkeit grenzüberschreitender Überweisungssysteme mit den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages vorgehen will. Der Bekanntmachungsentwurf soll im Amtsblatt veröffentlicht werden. Damit kann die Kommission, wenn sie die Bekanntmachung annimmt, die Reaktionen der Interessenten berücksichtigen; das Dokument soll die "Wettbewerbspolitischen Grundsätze zum Überweisungsverkehr" im Anhang C des Arbeitspapiers der Kommission vom 27. März 1992 aktualisieren und ersetzen.

III. Fortschritte bei flankierenden Maßnahmen, die Verbesserungen im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr herbeiführen sollen

Im Schlußabschnitt ihres Arbeitspapiers vom März 1992 führte die Kommission aus, welche Folgemaßnahmen sie für erforderlich hielt. Die vorhergehenden Abschnitte der vorliegenden Mitteilung bieten Beispiele für diese Folgemaßnahmen in den entsprechenden Bereichen. Über andere Aspekte sind zur Zeit Arbeiten in Gang oder sollen in Kürze beginnen. Im folgenden sollen diese laufenden und anlaufenden Arbeiten in einigen der wichtigeren Bereiche kurz beschrieben werden.

---

[7] Anhang C zu SEK(92) 621.

III.1 Die Rolle der Zahlungssysteme bei der Vorbereitung des Übergangs zum Ecu

Die Vorbereitungsplanungen für den Übergang zu einer einheitlichen Währung sollten nach Ansicht der Kommission zunehmend mit dem Prozeß der Verbesserung der grenzüberschreitenden Zahlungssysteme im Binnenmarkt verknüpft werden.

Käme es in den nächsten Jahren entsprechend den Ecu-Planungen zu einer Modernisierung der Systeme, so würde dies nicht nur den Übergang erleichtern, sondern er ginge auch schneller und mit geringeren Kosten vonstatten.

Die Kommission wird, unter Beachtung der Zuständigkeiten des EWI in diesem Bereich, das in ihren Kräften Stehende tun, um im Rahmen ihrer Arbeiten über Zahlungssysteme das Bewußtsein für die Ecu-Dimension zu stärken. Einen ersten Schritt stellt der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über grenzüberschreitende Überweisungen dar, in der dem Ecu der gleiche Rang wie die Landeswährungen der EU-Mitgliedstaaten eingeräumt wird.

Die Kommission ist überzeugt, daß die rasche Einführung des Ecu gemäß Artikel 109 l Absatz 4 des Vertrages durch den geeigneten Einsatz elektronischer Instrumente wie elektronische Überweisungen, Zahlungskarten und Geldbörsen erleichtert würde. Diese Zahlungsinstrumente könnten in erheblichem Maße dazu beitragen, daß der Übergang zum Ecu reibungslos und vom Publikum akzeptiert erfolgt; dazu muß jedoch die Rolle dieser Instrumente bereits in einem frühen Planungsstadium berücksichtigt werden.

Unbeschadet der Initiative, die die Kommission mit ihrer Mitteilung über "Praktische Fragen bei der Einführung des Ecu als einheitliche Währung in der Europäschen Union"[8] gestartet hat, beabsichtigt die Kommission, ihre beiden beratenden Arbeitsgruppen über Zahlungssysteme - die mit technischen Aspekten befaßte PSTDG (Payment Systems Technical Development Group) und die Verbindungsgruppe der Benutzer PSULG (Payment Systems User Liaison Group) - in der Frage um Rat zu ersuchen, wie die Zahlungssysteme am besten auf die Einführung des Ecu vorbereitet werden können. Die Kommission wird den Beratenden Verbraucherrat hierüber in Kenntnis setzen.

[8] ABl. Nr. C 153 vom 4.6.1994, S. 3.

III.2 Vereinfachung der Meldebestimmungen für zahlungsbilanzstatistische Zwecke

In den meisten Mitgliedstaaten besteht eine besondere Meldepflicht, die in erster Linie der Erstellung von Zahlungsbilanzstatistiken über Transaktionen dienen, die einen bestimmten Wert überschreiten und Zahlungen an oder von Konten von Gebietsfremden umfassen. Die Meldebestimmungen wirken kostensteigernd und können die Ausführungsdauer für derartige Transaktionen im Vergleich zu inländischen Zahlungen erhöhen. Zudem ist die Meldepflicht häufig auch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausgestaltet.

Im Arbeitspapier vom März 1992 erklärte die Kommission, sie wolle auf einen hohen Mindestschwellenwert hinarbeiten, ab dem die Meldung zu erstatten ist; er sollte mindestens 10.000 ECU betragen. Außerdem gäbe es dadurch, daß die Form der Meldung von Transaktionen über der Wertschwelle standardisiert werden könnte, weiteren Spielraum zur Vereinfachung der Verfahren.

Bei den Arbeiten, die zur Zeit in einer Task Force aus Regierungssachverständigen unter der Federführung der Kommission über die Vereinfachung und Harmonisierung der Meldeverfahren in der gesamten Gemeinschaft laufen, müssen nach Ansicht der Kommission unbedingt rasch Fortschritte erzielt werden.

III.3 "Rechtliche Rahmenbedingungen" für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr

In dem Arbeitspapier vom März 1992 stellte die Kommission fest, daß bestimmte rechtliche Aspekte in einigen Mitgliedstaaten zusammen mit den Unterschieden zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften über Zahlungssysteme Unsicherheiten und Risiken mit sich brachten. Diese Sicht wurde vom Ausschuß der Zentralbankpräsidenten der EG geteilt[9].

Eine Gruppe von nationalen Rechtssachverständigen und von Vertretern der Zentralbanken nahm im Frühjahr 1993 unter dem Vorsitz der Kommission ihre Arbeit über diese Fragen auf. Zunächst nahm sie eine Bestandsaufnahme der in den einzelnen Mitgliedstaaten gegebenen rechtlichen Situation in den Bereichen Netting, Abrechnungsfinalität und Überweisungsverkehr vor, was zu einer genaueren Problembeschreibung führte.

In der nächsten Arbeitsphase sollen mögliche Lösungsansätze und ihre Folgen erkundet werden. Die Kommission ist sich bewußt, daß sowohl für die Zentralbanken als auch für die Geschäftsbanken der Abbau der Systemrisiken von Zahlungssystemen einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Zahlungssysteme in Europa leisten könnte.

Die Kommission wird, gestützt auf die Arbeiten ihrer Expertengruppe über die rechtlichen Rahmenvorschriften für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr und in Verbindung mit dem EWI, alle Anstrengungen unternehmen, um im Laufe des Jahres 1995 zu operationellen Schlußfolgerungen, einschliesslich eines etwaigen Richtlinienvorschlags, zum Problem der Abrechnungsfinalität zu gelangen .

---

9 "Fragen von gemeinsamem Interesse für EG-Zentralbanken im Bereich der Zahlungssysteme", Ad-hoc-Arbeitsgruppe über EG-Zahlungssysteme, September 1992.

III.4 Verbindungen zwischen elektronischen Clearingstellen

In den meisten Mitgliedstaaten werden tagtäglich Millionen von Zahlungen von elektronischen Clearingstellen (automated clearing houses; ACH) schnell, effizient und wirtschaftlich bearbeitet. Die Größenvorteile sind dabei so erheblich, daß die marginalen Kosten für jede Zahlung nur einen Bruchteil der gegenwärtigen Kosten für eine typische grenzüberschreitende Zahlung ausmachen. In ihrem Papier von 1992 hatte die Kommission bereits auf den Nutzen hingewiesen, den Verknüpfungen zwischen den elektronischen Clearingstellen erbringen könnten, und den entsprechenden Bemühungen seitens einiger Banken und Clearingstellen ihre Unterstützung zugesagt.

Seit 1992 sind eine Reihe von Durchführbarkeitsstudien über Clearingstellen-Verknüpfungen durchgeführt worden, die gezeigt haben, daß derartige Vorhaben technisch machbar sind. Einer vollständigen Durchführung vieler dieser Projekte stand jedoch bisher das Argument im Wege, das Aufkommen an grenzüberschreitenden Zahlungen sei nicht groß genug und ein geschäftliches Interesse daher nicht gegeben. Ermutigend ist, daß 1994 mit einem Pilotprojekt der Verknüpfung zwischen den belgischen und deutschen elektronischen Clearingstellen begonnen wurde, was von anderen Beteiligten mit Interesse verfolgt wird.

Die Kommission begrüßt die Entwicklung in Richtung auf die Schaffung von Verbindungen zwischen elektronischen Clearingstellen; es handelt sich hier um eine Antwort auf die längerfristigen Erfordernisse des Zahlungsverkehrs in einem Binnenmarkt und erst recht einer Wirtschafts- und Währungsunion. Die Kommission wird mit allen Interessenten in Kontakt bleiben, um zu prüfen, wie am besten zu Fortschritten in diesem Bereich beigetragen werden kann.

III.5 Transparenz der Zahlungen anhand von Zahlungskarten

In dem Arbeitspapier vom März 1992 stellte die Kommission fest, daß die Infrastruktur für Kartenzahlungssysteme bereits recht zufriedenstellend sei. Jedoch wiesen die Benutzer darauf hin - und die europäischen Spitzenverbände des Kreditsektors räumten dies ein -, daß es bei der Kundeninformation über Kartenzahlungsinstrumente durchaus Spielraum für Verbesserungen gebe. Die Kommission forderte die europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes daher auf, die Informationen, die Kunden über sogenannte Präsenzzahlungen ("direkte" Zahlungen, d. h. Zahlungen mit persönlichem Sichtkontakt, "face-to-face payments") erhalten, entsprechend dem Leitfaden für grenzüberschreitende Fernzahlungen zu überprüfen.

Da die Lageüberprüfung durch die europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes ergebnislos geblieben war und die Benutzer weiterhin Verbesserungen forderten, beschloß die Kommission, eine unabhängige Studie durchzuführen. Diese sollte bis Juni 1994 abgeschlossen sein; ihre Ziele sind folgende:

- Es soll geprüft werden, welche Informationen ein Kunde erhalten sollte, damit er in der Lage ist, eine Zahlungskarte effizient zu nutzen und die Kosten von Zahlungskarten abzuschätzen, und über die wechselseitigen Haftungspflichten unterrichtet wird.

- Eine repräsentative Stichprobe von Standardverträgen zwischen Kartenemittenten und Karteninhabern sowie der Abrechnungen, die ein Kunde im Anschluß an seine Transaktionen erhält, soll erstellt und ausgewertet werden.

- Die Ergebnisse der ersten beiden Phasen sollen gegenübergestellt werden, um zu bestimmen, ob die Kunden die Informationen, die sie brauchen, auch tatsächlich erhalten und inwieweit dies in angemessener Form geschieht.

- Es soll festgestellt werden, welche Verbesserungen von der Sache her als gerechtfertigt erscheinen.

Die Kommission wird die Ergebnisse der Studie mit ihren beiden beratenden Arbeitsgruppen über Zahlungssysteme erörtern. Aufgrund dieser Konsultierung wird die Kommission darüber befinden, ob Verbesserungen erforderlich sind und, falls ja, wie sie am besten zu verwirklichen wären. Die Kommission wird sich an die europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes und die Emittenten von Kartenzahlungsinstrumenten wenden, um darauf hinzuwirken, daß derartige Verbesserungen, sollten sie erforderlich sein, auf freiwilliger Basis bis zum 1. Januar 1996 herbeigeführt werden. Unter Berücksichtigung der in diesem Bereich erzielten Fortschritte wird die Kommission prüfen, ob ein Rechtsinstrument angemessen wäre.

III.6 Vorausbezahlte Karten (elektronische Geldbörsen)

Eine Entwicklung, die seit 1992 der Einsatzreife erheblich nähergekommen ist, zeigt sich bei der Zahlungskarte mit einem vorausbezahlten Wert (pre-paid card), die nicht einfach ein Instrument ist, das den Zugang zu einem Bankkonto oder einem anderen Konto eröffnet, sondern die vielmehr selbst einen - durch Vorausbezahlung "gefüllten" - Wertspeicher enthält, aus dem bezahlt wird.

Die Kommission ist an diesen Entwicklungen aus drei Gründen interessiert. Erstens werden derartige neue Instrumente wahrscheinlich bald eine Reihe von Fragen regulatorischer Art aufwerfen. Diese Aspekte sind bereits vom Europäischen Währungsinstitut[10] untersucht worden. Das EWI gelangte zu dem Schluß, nur Banken sollten solche Karten ausgeben.

Zweitens geht es der Kommission darum, auch in diesem Bereich eine wettbewerbsfähige europäische Technologie zu fördern. Im Rahmen des ESPRIT-Programms wurde 1993 mit einem Projekt namens CAFE[11] (Conditional Access For Europe) begonnen, bei dem ein Prototyp für ein "elektronische-Geldbörse-System" entwickelt wurde. Dieses soll 1995 in den Gebäuden der Kommission erprobt werden. Vor kurzem hat die Kommission[12] Interessenten aufgefordert, sich an der Erprobung oder deren Auswertung zu beteiligen.

---

10 Bericht an den Rat des Europäischen Währungsinstitutes über im voraus bezahlte Wertkarten, erstellt von der Arbeitsgruppe über Zahlungssysteme in der EU, Mai 1994.

11 CAFE ist das ESPRIT-Technologieprojekt Nr. EP 7023.

12 ABl. Nr. C 230 vom 19.08.1994, S. 35 (94/C 230/08).

Drittens könnten die Möglichkeiten, Wertkarten für die grenzüberschreitende Zahlung niedriger Beträge einzusetzen, von Bedeutung sein. Bei dieser Nutzung sind zwei Aspekte relevant. Einerseits könnte die Karte so konzipiert werden, daß sie mit Beträgen in jeder Währung, also auch dem Ecu, "geladen" werden kann; für das gegenwärtige Mehrwährungsstadium der Gemeinschaft gäbe sie daher ein passendes Instrument ab. Andererseits könnte die Wertkarte ein äußerst bequemes und benutzerfreundliches Mittel zur Gewöhnung an die Verwendung des Ecu darstellen.

Die Kommission hat beschlossen, eine Studie über den etwaigen Regelungsbedarf in ihrem Zuständigkeitsbereich durchzuführen, vor allem in bezug auf die Aspekte der Stabilität des Bankensystems, des Verbraucherschutzes und der Förderung kompatibler grenzüberschreitender Bankdienstleistungen.

Die Kommission wird die Schlußfolgerungen aus dieser Studie über Wertkarten mit Vorauszahlung mit ihren beiden beratenden Arbeitsgruppen über Zahlungssysteme und dem EWI erörtern und anschließend einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen.

BEILAGE 1

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER GRENZÜBERSCHREITENDE ÜBERWEISUNGEN

BEGRÜNDUNG

I. Hintergrund

Der vorliegende Richtlinienvorschlag ist das Ergebnis eines Prozesses, der in verschiedenen Phasen verlaufen ist, die wie folgt zusammengefaßt werden können:

A. 1990 hat die Kommission die Empfehlung 90/109/EWG[1] (Empfehlung von 1990) zur Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen angenommen. Die Kommission empfahl den Mitgliedstaaten, "darüber zu wachen, daß die Geldinstitute, die grenzüberschreitende Transaktionen ... vornehmen, die im Anhang aufgeführten Grundsätze anwenden". In diesem Anhang wurden folgende Grundsätze entwickelt:

- Vorabinformation der Kundschaft über grenzüberschreitende Transaktionen (*erster Grundsatz*);

- Unterrichtung des Kunden über die bei einer grenzüberschreitenden Transaktion angefallenen Provisionen und Gebühren und den zugrundegelegten Wechselkurs (*zweiter Grundsatz*);

- Unterrichtung über die bestehenden Möglichkeiten, die Provisionen und Gebühren auf die Kunden (Auftraggeber und Begünstigten) aufzuteilen, darunter auch das Verfahren, durch das das Institut des Auftraggebers gewährleistet, daß dem Begünstigten der genaue Betrag gutgeschrieben wird, der im Überweisungsauftrag angegeben ist (*dritter Grundsatz*);

- liegt keine anderslautende Vereinbarung vor, so ist jedes zwischengeschaltete Institut verpflichtet, den Transferauftrag spätestens zwei Arbeitstage nach Eingang des entsprechenden Betrages zu bearbeiten und, falls sich Verzögerungen bei der Ausführung ergeben, einen Teil der Transferkosten zu erstatten (*vierter Grundsatz*);

- sofern im Zahlungsauftrag nichts anderes vorgesehen ist, ist das Institut des Begünstigten verpflichtet, den Zahlungsauftrag spätestens innerhalb eines Arbeitstages nach Eingang des entsprechenden Betrags gutzuschreiben (*fünfter Grundsatz*);

- die an grenzüberschreitenden Zahlungen beteiligten Institute müssen in der Lage sein, über Kundenbeschwerden rasch zu entscheiden, wobei die Kunden die Möglichkeit haben, sich mit der Angelegenheit an eine der zu diesem Zwecke einzurichtenden Stellen der Mitgliedstaaten zu wenden, die sich mit derartigen Beschwerden befassen (*sechster Grundsatz*).

---

[1] ABl. L 67 vom 15. März 1990, S. 39.

B. Eine im ersten Quartal 1992 durchgeführte und im August 1992 vorgelegte Studie[2] über Kostentransparenz bei grenzüberschreitenden Finanztransfers ergab gewisse Mängel in bezug auf die Aspekte, die von der Empfehlung von 1990 angesprochen wurden.

C. Die Umsetzung der Empfehlung von 1990 wurde in den beiden beratenden Arbeitsgruppen der Kommission erörtert, der PSTDG (Payment Systems Technical Development Group), die sich mit technischen Aspekten der Zahlungssysteme befaßt, und der PSULG (Payment Systems Users Liaison Group), der Verbindungsgruppe der Zahlungssystembenutzer; diese Gruppen setzen sich aus Vertretern von Banken, Zentralbanken, Verbrauchern, Einzelhandel und kleinen und mittleren Unternehmen zusammen.

Im Rahmen des PSULG wurde von den europäischen Spitzenverbänden des Kreditgewerbes sowie den Vertretern von Verbrauchern, Einzelhandel und KMU ein "Leitfaden der Kreditwirtschaft" ("Leitfaden der europäischen Kreditwirtschaft zur Kundeninformation im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr") diskutiert und vereinbart; der Leitfaden wurde dem Arbeitspapier der Kommission mit dem Titel "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: die Grenzen fallen"[3] beigefügt. Der Leitfaden der Kreditwirtschaft, in den die ersten beiden Grundsätze der Empfehlung von 1990 eingegangen sind, sollte bis zum 31.12.1992 umgesetzt sein.

In ihrem Arbeitspapier von 1992 hatte die Kommission klargestellt, daß sie die Umsetzung des **Leitfadens der Kreditwirtschaft** überwachen und, sollten die Selbstregulierungsbemühungen des Kreditgewerbes nicht zu einer zufriedenstellenden Umsetzung geführt haben, Vorschläge für Rechtsnormen vorlegen werde, durch die ein verbindlicher verbraucherrechtlicher Rahmen geschaffen wird (*Ziffer 64*) Auch teilte die Kommission mit, sie werde darauf achten, ob das Kreditgewerbe gewährleistet, daß die Praxis der **"doppelten Gebührenbelastung"** (d.h. nichtgenehmigte Abzüge vom im Zahlungsauftrag genannten Überweisungsbetrag) bis zum 31.12.1992 abgestellt wird Sollten die Probleme fortbestehen, so werde die Kommission prüfen, ob andere Maßnahmen erforderlich sind, um eine derartige mißbräuchliche Praxis einzustellen (*Ziffer 26*). Im Hinblick auf die **Bearbeitungszeit** für grenzüberschreitende Zahlungen kündigte die Kommission an, sie werde "dafür eintreten, daß diese Zahlungssysteme sich selbst kurze Übermittlungsfristen setzen und diese in die Information einbeziehen, die sie den Kunden zugänglich machen". Anfang 1993 wolle sie untersuchen, ob Fortschritte in dieser Richtung erzielt wurden (*Ziffer 28*).

D. Anknüpfend an das Arbeitspapier der Kommission nahm das Europäische Parlament am 12.2.1993 eine Entschließung[4] an, in der es die Auffassung äußerte, daß *"die inhaltliche Ausfüllung des Grundsatzes der Transparenz im Rahmen einer Richtlinie des Rates unter Einschluß folgender Bestimmungen erfolgen sollte:*

- *eine Verpflichtung der Bank zur Unterrichtung des eventuellen Benutzers über die verschiedenen Zahlungsformen, die sie anbieten kann, und deren jeweilige Kosten.*

- *Recht des Benutzers auf Übernahme aller Kosten einer Auslandszahlung, wodurch jegliche "Doppelbelastung" mit Gebühren ausgeschlossen würde.*

---

[2] Vom Europäischen Büro der Verbraucherverbände (EBV, frz. Abk. BEUC) für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (verbraucherpolitischer Dienst) erstellter Bericht.

[3] SEK(92) 621 endg. vom 27. März 1992

[4] Entschließung A3-0029/93 über Zahlungssysteme in der Wirtschafts- und Währungsunion.

- *Frist von vier Arbeitstagen zur Abwicklung einer Auslandszahlung.*

- *Möglichkeit des Rechtsbehelfs für die Benutzer und Schaffung eines entsprechenden Abhilfeverfahrens für kleine und mittlere Unternehmen durch die Kommission".*

E. Entsprechend den in ihrem Arbeitspapier angekündigten Anforderungen und unter Berücksichtigung der Entschließung des Europäischen Parlaments führte die Kommission in der ersten Jahreshälfte 1993 eine Studie durch, deren Ergebnisse am 29. Juli 1993 mitgeteilt wurden. Sie bestätigten die bereits durch die Studie von 1992 festgestellten Mängel.

F. Aufgrund dieser Ergebnisse und nach breitangelegter Konsultierung aller Beteiligten (Geschäftsbanken, Zentralbanken, Verbraucher, KMU und Einzelhandel) nahm die Kommission am 14. Dezember 1993[6] folgenden in einer Mitteilung von Herrn Vanni d'Archirafi und Frau Scrivener enthaltenen Aktionsplan an:

"Dem Kreditgewerbe wird für die Erzielung der gewünschten Ergebnisse bei der Transparenz und Effizienz auf dem Wege der Selbstregulierung eine "Gnadenfrist" eingeräumt, allerdings vor dem Hintergrund möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen. Die Kommission wird dann die Fortschritte des Kreditgewerbes auf dem Gebiet der Effizienz und Transparenz mittels einer zweiten und endgültigen Studie am Anfang des Jahres 1994 prüfen, d.h. ein Jahr nach der Durchführung der ersten Studie und dem Ablauf der Durchführungsfrist für die Leitlinien.

Wenn sich aus der zweiten Studie ergibt, daß das Kreditgewerbe keine ausreichenden Fortschritte erzielt hat, wird die Kommission unverzüglich gesetzgeberische Maßnahmen in Form einer Richtlinie vorschlagen. Die Feststellung dieser Fortschritte wird anhand folgender Kriterien erfolgen:

* *In mindestens zwei Dritteln der beaufsichtigten Zweigniederlassungen (4 % im Februar 1993) müßten vollständige schriftliche Informationen vorliegen, die den verschiedenen Punkten der Leitlinien Rechnung tragen.*

* *Das Problem der "doppelten Gebührenbelastung" müßte gelöst sein; sie dürfte maximal noch in 10 % der Fälle auftreten (43 % im Februar 1993).*

* *In Übereinstimmung mit dem vierten Grundsatz der Empfehlung 90/109/EWG sollte jede an einer grenzüberschreitenden Überweisung beteiligte Bank die Zahlung spätestens am Arbeitstag nach Eingang des Zahlungsauftrags bearbeiten. Die Kommission wird die Fortschritte insbesondere im Vergleich mit den Ergebnissen der vorhergehenden Studie bewerten.*

---

[5] "Remote cross-border payment services: transparency in conditions offered and performance of transfers executed", Bericht für die Europäische Kommission (GD XV), erstellt durch "Retail Banking Research Ltd."

[6] SEK(93) 1968: "Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Zahlungen."

Um die Entschlossenheit der Kommission zur Einführung verbindlicher Maßnahmen zu betonen, wurde der Entwurf eines Richtlinienvorschlages ausgearbeitet und der Mitteilung vom Dezember 1993 beigefügt. Die Kommission wird zur Prüfung dieses Entwurfs sobald als möglich eine Arbeitsgruppe aus nationalen Sachverständigen einberufen; der Text wird nach Bemerkungen aus dieser Gruppe oder von anderen Seiten überarbeitet und verabschiedungsreif gemacht. Dieses Vorgehen gilt natürlich nur für den Fall, daß die Ergebnisse der vorgeschlagenen zweiten Studie es erforderlich machen."

In ihrer Mitteilung an den Rat vom 22. Dezember 1993[7] wies die Kommission erneut darauf hin, sie werde geeignete Maßnahmen, einschließlich solche gesetzgeberischer Art, ergreifen, falls die Institute keine hinreichenden Schritte unternehmen, um die grenzüberschreitenden Zahlungsdienstleistungen transparenter und effizienter zu gestalten.

G. Im Hinblick auf die Durchführung des Aktionsplans der Kommission wurde in der ersten Jahreshälfte 1994 mit einer zweiten, endgültigen Studie begonnen; sie erbrachte folgende Ergebnisse:

- In 50 % der in die Erhebung einbezogenen Zweigstellen wurden keine schriftlichen Informationen geliefert; in der Mehrzahl der anderen Zweigstellen entsprachen die vorhandenen schriftlichen Informationen nicht vollständig dem Leitfaden.

- Bei 36 % der Überweisungen wurden von dem ursprünglichen Überweisungsbetrag nichtgenehmigte Abzüge vorgenommen ("doppelte Gebührenbelastung").

- Die Durchschnittsdauer der Ausführung von Überweisungen hat sich gegenüber der Studie von 1993 nicht verbessert.

- Die Durchschnittskosten für die Vornahme einer grenzüberschreitenden Überweisung eines Betrags in Höhe von 100 ECU beliefen sich auf 25,4 ECU.

H. In seiner Stellungnahme[8] vom 6. Juli 1994 hat sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß für Wohlverhaltensregeln ausgesprochen. Für den Fall jedoch, daß eine Richtlinie vorgeschlagen würde, empfahl er, diese sollte sich auf Eckpunkte beschränken. Die vorliegende Richtlinie folgt diesem Modell, indem sie ein hohes Maß an vertraglicher Gestaltungsfreiheit zuläßt.

In seiner Entschließung [9] vom 29. September 1994 forderte der Rat die Kommission auf, darauf hinzuwirken, daß die Hindernisse für grenzüberschreitende Zahlungen abgebaut werden.

---

7 KOM(93) 632 endg.: "Die optimale Gestaltung des Binnenmarktes - Strategisches Programm".

8 WSA 854/94.

9 SI(94)901, Beilage IV, Abschnitt V: Entschließung des Rates über die freie Entfaltung der Dynamik under Innovationskraft kleiner und mittlerer Unternehmen einschließlich Kleinstunternehmen und Handwerk in einer Wettbewerbswirtschaft.

Gesamtbeurteilung

Das Strategische Programm der Kommission enthielt einen deutlichen Hinweis darauf, daß die Einführung wirkungsvoller grenzüberschreitender Zahlungssysteme eine der wenigen Voraussetzungen ist, die noch erfüllt werden müssen, um das Funktionieren des Binnenmarktes voll zu gewährleisten, der jetzt in die Phase seines vollen Ausbaus kommt. Der Handlungsbedarf auf diesem Gebiet mit dem Ziel, für Verbraucher, Einzelfirmen und Klein- und Mittelbetriebe Verbesserungen in den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsleistungen zu erreichen, ist um so dringender, je größer die Fortschritte ausfallen, die in Richtung auf eine volle Wirtschafts- und Währungsunion gemacht werden. Dieser Bedarf wird auch durch eine wachsende Zahl der Beschwerden belegt, die bei der Kommission mit Bezug auf den Zahlungsverkehr eingehen und wird weiter bestätigt durch die Ergebnisse der aufeinanderfolgenden Studien, welche die Kommission durchgeführt hat.

Die in den vorstehenden Abschnitten I.A bis I.H zusammengefaßten Arbeiten, zu denen auch die Studie von 1994 gehört, lassen eine günstige Gesamtentwicklung erkennen, die aber die erwarteten Verbesserungen gleichwohl noch nicht gebracht hat. Die Transparenz und die eigentliche Ausführung grenzüberschreitender Überweisungen, so scheint es der Kommission, sind dagegen nicht besser geworden, so daß hier eine bindende Regelung zweckmäßig und an der Zeit sein dürfte. Deshalb schlägt die Kommission hierzu eine Richtlinie vor, die unten im Abschnitt III im einzelnen analysiert wird; dort ist ausgeführt, welches die wesentlichen Anforderungen an die Transparenz und das Funktionieren von grenzüberschreitenden Überweisungen sein müssen.

Der vorgelegte Vorschlag gilt zwar für alle Überweisungen, welchen Betrages auch immer; doch sind es die Verbraucher, die Einzelfirmen und die Klein- und Mittelbetriebe, deren Interessen der Vorschlag vorallem Rechnung tragen will; sie führen üblicherweise, wenn auch nicht ausschließlich, grenzüberschreitende Transaktionen durch, bei denen es um beschränktere Werte geht.

Der Vorschlag ist ebenso als ein unterstützender Schritt gedacht, der die Banken anspornen soll, die Eignung ihrer Überweisungssysteme zu überprüfen und die angebotenen Serviceleistungen mit der Qualität ihrer tatsächlichen Ausführung zu vergleichen und dem Benutzer von Überweisungssystemen auch einen angemessenen Verbraucherschutz zu gewähren. Die erwähnte Überprüfung könnte den Instituten helfen, interne Mängel aufzudecken und zu beheben, dabei auch einen deutlichen Schritt zur allmählichen Kostensenkung in diesem Servicebereich zu tun und damit auch den Referenzpunkt niedriger anzusetzen, von dem sie bei ihrer Preispolitk gegenüber den Benutzern ausgehen. Schließlich werden die Institute auch Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Mitarbeiter eingehend zu schulen und eine eigene Fernzahlungstechnik zu entwickeln, die, wie im Bereich des inländischen Zahlungsverkehrs, einen Wettbewerbsvorteil einbringen kann.

II. Subsidiarität

1. Welche Ziele hat die Richtlinie im Hinblick auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft?

Hauptziel ist, daß grenzüberschreitende Überweisungen im Binnenmarkt unbehindert erfolgen können. Die Richtlinie soll die Ausübung der "vier Freiheiten" im Sinne von Artikel 7 a des Vertrages - freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital - fördern und gleichzeitig einen hohen Grad an Verbraucherschutz sicherstellen.

Außerdem soll mit der Richtlinie, die auf dem in Stufe I der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erreichten Stand der Liberalisierung des Kapitalverkehrs aufbaut, ein weiterer Schritt in Richtung auf die allmähliche Verwirklichung einer vollständigen WWU getan werden.

2. Ist die Gemeinschaft für die geplante Maßnahme allein zuständig?

Ausschließliche Zuständigkeit: Artikel 100 a in Verbindung mit Artikel 7 a.

3. Welche Handlungsmöglichkeiten stehen der Gemeinschaft offen?

Eine Möglichkeit ist der Ansatz der Selbstregulierung. Dieser ist allerdings bereits seit 1990 (Mitteilung der Kommission 90/109/EWG) und im Konsultationsprozeß, der zu der Mitteilung vom 14. Dezember 1993 geführt hat, verfolgt worden und hat nicht die erwarteten Ergebnisse erbracht.

Daher wird nunmehr, wie in Abschnitt I ausführlich dargelegt, ein rechtsverbindliches Instrument als erforderlich und an der Zeit betrachtet.

4. Bedarf es einer einheitlichen Regelung oder reicht eine Richtlinie, die das allgemeine Ziel vorgibt und seine Verwirklichung den Mitgliedstaaten überläßt?

Aus den in Abschnitt I dargelegten Gründen bezieht sich die vorliegende Richtlinie ausschließlich auf Aspekte, die die Transparenz und die Qualität der Ausführung grenzüberschreitender Überweisungen betreffen.

Die Regeln in Abschnitt II der Richtlinie betreffen die allgemeinen Transparenzanforderungen, die von Instituten, welche grenzübergreifende Überweisungen anbieten, zu beachten sind. Die konkrete Ausgestaltung dieser allgemeinen Transparenzanforderungen bleibt den Mitgliedstaaten und den Instituten überlassen.

Die Regeln in Abschnitt III der Richtlinie betreffen Leistungskriterien detaillierterer Art, die den Transparenzregeln größeres Gewicht geben sollen. In Anbetracht des grenzüberschreitenden Charakters der betreffenden Zahlungen wären Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene nicht ausreichend, es sei denn, sie würden in den einzelnen Mitgliedstaaten im wesentlichen dieselben Bestimmungen umfassen. Was in der vorliegenden Richtlinie niedergelegt wird, läßt sich als eine Reihe von wesentlichen Bedingungen betrachten. Es handelt sich hierbei zwar um detaillierte Bedingungen, doch lassen sie den Instituten, die grenzübergreifende Überweisungsdienstleistungen anbieten wollen, nahezu umfassende Vertragsfreiheit. Die Institute entscheiden selbst darüber, wie sie ihr Leistungsangebot im

einzelnen ausgestalten. Die Richtlinie untermauert diese Leistungsbeschreibung und legt Regeln fest, die dann greifen, wenn das Institut wichtige Angaben nicht geliefert hat. Nur eine Bestimmung in diesem Abschnitt ist eine Mußvorschrift, auch wenn sie eine begrenzte Anzahl von Abbedingungsklauseln erhält; hierbei handelt es sich um die Bestimmung über die Verpflichtung, fehlgeleitete oder verlorengegangene Gelder dem Kunden zu erstatten.

III. Kommentare zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

1. Die Leistungen des Sendens und Empfangens grenzüberschreitender Überweisungen im Auftrage von Kunden werden zumeist von Kreditinstituten (Banken) erbracht. Bestimmte Arten von Zahlungsleistungen können aber, zumindest in einigen Mitgliedstaaten, auch von anderen Instituten (z.B. Postbanken) erbracht werden. Es wird als gerechtfertigt betrachtet, auch diese anderen Institute den in der Richtlinie festgelegten Leistungsstandards zu unterwerfen.

   Die Richtlinie findet nicht auf Institute Anwendung, die normalerweise dem Publikum keine Dienstleistungen anbieten, z.B. Zentralbanken, die Leistungen für Kreditinstitute erbringen (siehe auch die Definitionen in Artikel 2).

Artikel 2

e) Die Definition von "Zahlung" beruht auf der vom Ausschuß für Zahlungs- und Abrechnungssysteme der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe aufgestellten Definition; ein Zusatz stellt klar, daß die Definition der Zahlung auch eine Geldbewegung von einem Konto auf ein anderes Konto ein und derselben Person umfaßt.

f) Die Zahlungen müssen eine grenzüberschreitende Dimension haben. Letzteres ist eindeutig der Fall, wenn die Institute des Auftraggebers und des Zahlungsempfängers in verschiedenen Mitgliedstaaten belegen sind.

i) Die Richtlinie soll dem "Kunden" zugutekommen, und zwar sowohl dem Auftraggeber als auch dem Begünstigten. Damit dies geschieht, sieht sie vor, daß jedes Institut der Zahlungskette der Partei gegenüber, von der sie Anweisungen erhalten hat, haftungspflichtig ist.

j) Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist begrenzt auf Zahlungen, bei denen sich Zahlender und Zahlungsempfänger nicht in beiderseitiger Anwesenheit an dem Ort der Anwendung des Zahlungsinstruments gegenüberstehen.

k) Eine "Überweisung" stellt eine Form der grenzüberschreitenden Fernzahlung dar, die aus mehreren Vorgängen besteht und bei der die Initiative von dem Auftraggeber und seiner Bank ausgeht. Banktechnisch handelt es sich um "Gutschrift"-Überweisungen und nicht um "Lastschrift"-Überweisungen (Schecks, Einzugsermächtigungen usw.), bei denen der Betrag von der Bank des Zahlungsempfängers "eingezogen" wird. Derartige Lastschriftüberweisungen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, da die Rollen der Beteiligten und ihre Rechte und Pflichten sehr unterschiedlich sind.

l) Die Definition von "höherer Gewalt" beruht auf der in der Ratsrichtlinie über Pauschalreisen benutzten Definition[10]. Weil der Verbraucher ein besonderes Schutzinteresse hat, wird im Rahmen dieser Richtlinie die Insolvenz einer zwischengeschalteten Bank hiervon ausgenommen. Dieses Risiko kann der Kunde nicht abschätzen oder kontrollieren, da er die zwischengeschaltete Bank nicht auswählt.

m) Bestimmte Konten bringen dem Kunden "Zinsen", so daß das Kundeninstitut hier zwangsläufig nach bestimmten Regeln festlegt, ab welchem Tag der auf das Konto eingegangene Betrag verzinst wird. Ist dies nicht der Fall, so auf die Verfügbarkeit der Geldmittel abzustellen, d.h. auf den Tag, ab dem der Kunde uneingeschränkt die Geldmittel von dem Konto abheben kann. Die Definition berücksichtigt, daß für unterschiedliche Zeiträume andere Zinssätze anzuwenden sind, z. B. Tagesgeldsätze oder Sätze für längere Ausleihzeiten.

o) Im Rahmen der Richtlinie ist ein Institut erst dann verpflichtet, eine Zahlung vorzunehmen, wenn es den Auftrag "angenommen" hat. Eine wichtige Voraussetzung für die "Annahme" wird im allgemeinen darin bestehen, daß das Guthaben auf dem Kundenkonto hoch genug ist, um die in Auftrag gegebene grenzüberschreitende Fernzahlung zu decken oder daß der Kunde über eine Kreditlinie verfügt. Mit dem Ausdruck "finanzielle Deckung" sind beide Möglichkeiten gemeint.

p) In den inländischen Zahlungssystemen mehrerer Mitgliedstaaten ist eine Überweisung erst mit der Gutschrift auf dem Konto des Begünstigten rechtsgültig abgeschlossen; die Definition des "Abschlusses" geht nicht ganz so weit wie diese Regel. Wenn es nach der Annahme (in der Definition der Richtlinie) durch die Bank des Begünstigten vorkommt, daß sich die Gutschrift des Überweisungsbetrags auf dem Konto des Begünstigten verzögert oder der Auftrag innerhalb der Bank des Begünstigten nicht ausgeführt wird, dann ist dies eine Angelegenheit zwischen dem Begünstigten und seiner Bank. Entsprechend ist die Haftung der Bank des Begünstigten in bezug auf die Verpflichtung zur Ausführung gemäß dem Zahlungsauftrag eine Angelegenheit zwischen dem Begünstigten und seiner Bank.

Artikel 3

Die Informationsauflagen gemäß diesem Artikel entsprechen weitestgehend dem Leitfaden der Kreditwirtschaft[11], den sich die europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes 1992 freiwillig gegeben haben. Diese wiederum beruhen auf den Auflagen, die von den Vertretern der Verbraucher und anderer Benutzer, die in Konsultierung mit der Kommission im Rahmen der PSULG, der Verbindungsgruppe der Zahlungssystembenutzer, gefordert worden waren.

---

10 Die Ratsrichtlinie enthält folgende Definition für höhere Gewalt: "Ungewöhnliche und unvorsehbare Ereignisse, auf die derjenige, der sich auf höhere Gewalt beruft, keinen Einfluß hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können" (90/314/EWG - ABl. Nr. L 158 vom 13. Juni 1990).

11 "Leitfaden der Europäischen Kreditwirtschaft zur Kundeninformation im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr" vom 2.3.1992, ausgearbeitet von der EG-Bankenvereinigung, der europäischen Sparkassenvereinigung und der Vereinigung der Genossenschaftsbanken der EG.

Artikel 4

Die Informationsverpflichtung gemäß diesem Artikel erstreckt sich auf die Angaben, die die Kunden nach Ausführung der Zahlung benötigen; diese können durch eine Abrechnung, einen separaten Mitteilungszettel usw. gegeben werden, nachdem eine grenzüberschreitende Zahlung vorgenommen oder empfangen worden ist.

Artikel 5

Die allerwenigsten Überweisungen werden über ein einziges Institut abgewickelt. Anders als bei Zahlungen im Rahmen der inländischen Systeme der meisten Mitgliedstaaten, bei denen u. a. für den Zeitrahmen strikte Regeln gelten, sind an vielen Überweisungen Banken beteiligt, zwischen denen keinerlei derartige Vereinbarungen bestehen. Der Artikel soll die Verpflichtung zur Einhaltung des bekanntgegebenen oder vereinbarten Zeitrahmens verstärken und untermauern, indem er folgenden Grundsatz entwickelt: Hat das Institut den Kunden nicht über eine andere Zahlungsdauer unterrichtet (z.B. durch Informationsmaterial oder Angaben auf dem Zahlungsauftragsformular), so beträgt die vertragliche Höchstlaufzeit für die Überweisung, also der Zeitraum, innerhalb dessen sie abgeschlossen sein muß, fünf Tage. Das Institut des Begünstigten hat diesem die Gelder spätestens zum Ende des Geschäftstags zur Verfügung zu stellen, der auf den Tag der Annahme des Zahlungsauftrags folgt.

Dieser Artikel füllt die Lücke zwischen den vergleichbaren Zahlungssystemen in den Mitgliedstaaten, in denen strikte Regeln für den Zeitrahmen gelten, und der kleinen, wenn auch steigenden Zahl von zwischen Bankengruppen vertraglich eingerichteten Überweisungssystemen, in denen auch die Laufzeit geregelt ist. Bereits vorhandene und künftige Regelungen auf Vertragsbasis werden von diesem Artikel nicht berührt, sofern die Transparenzauflagen gegenüber dem Kunden erfüllt werden.

Die Ersatzleistungspflicht gegenüber dem Auftraggeber ist bei verspätetem Abschluß der Überweisung begrenzt auf die Zinsen ab dem letzten Tag, an dem die Zahlung hätte abgeschlossen sein sollen. Folgeschäden werden aufgrund dieser Richtlinie nicht erstattet, allerdings unbeschadet der Forderungen, der aufgrund innerstaatlicher Vorschriften erhoben werden können.

Artikel 6

Dieser Artikel bezieht sich auf Fälle, in denen die Anweisungen des Auftraggebers in bezug auf die Gebührenübernahme nicht korrekt ausgeführt werden. Dadurch kommt es zu der sogenannten "doppelten Gebührenbelastung". Dieses Problem taucht auf, wenn der Auftraggeber einer Überweisung verfügt hat, er werde alle mit der Zahlung verbundenen Gebühren tragen - so daß der Begünstigte den Überweisungsbetrag zu 100 % erhalten würde -, die Zahlung in Wirklichkeit aber auf dem Weg auf das Konto des Begünstigten mit weiteren Gebühren belastet wird. Die Banken sind ebenfalls der Ansicht, daß diese Praxis nicht gerechtfertigt ist, stehen aber vor der Schwierigkeit, daß eine Bank vielfach wenig Kenntnisse und Kontrolle über die Praktiken all der anderen Banken hat, mit denen sie in Verbindung steht, um eine Überweisung abzuwickeln.

Mit dieser Bestimmung sollen die Ansätze unterstützt werden, die das Kreditgewerbe gegenwärtig unternimmt, um diesen Mißstand zu beseitigen, durch den die Geschäftsbeziehungen ihrer Unternehmerkunden ernsthaft gestört werden und ihren Verbraucherkunden verständlicher Ärger und Kosten entstehen.

Nach der heutigen internationalen Bankenpraxis werden die Kundenanweisungen hinsichtlich der Gebühren normalerweise auf der Vorderseite eines Überweisungsformulars angegeben, und zwar durch das Kürzel "BEN" bei einer Überweisung, bei der alle überweisungsbezogenen Gebühren von dem Betrag, der an den Begünstigten geht, abgezogen werden sollen, oder das Kürzel "SHA", wenn der zahlende Kunde einen Teil der Gebührenbelastung übernimmt, indem er die seiner eigenen Bank zahlt, so daß die Gebühren der anderen Banken von dem an den Begünstigten gehenden Betrag abgezogen werden. Eine Überweisung, bei der alle Gebühren vom Auftraggeber zu übernehmen sind, trägt im allgemeinen die Angabe "OUR". Aufgrund der Richtlinie wird dies nun zu einer Vorschrift, nach der sich ein Institut zu richten hat, sofern ihr Kunde keine anderslautende Anweisung erteilt hat. Den Instituten wird es obliegen, sich der Anweisungen des Kunden zu vergewissern und sie korrekt in den Zahlungsauftrag aufzunehmen.

Gebühren, die ohne Ermächtigung abgezogen worden sind, sind zu erstatten. Die Bank des Auftraggebers ist haftbar für die ordnungsgemäße Ausführung des Zahlungsauftrags bis zu der als Abschluß definierten Annahme der betreffenden Geldmittel durch die Bank des Begünstigten. Bei Abzügen, die jenseits dieses Punktes, d. h. in der Bank des Begünstigten, erfolgen, liegt die Haftung bei letzterer. Die Richtlinie sieht eine Regelung vor, nach der der Auftraggeber die Wahlmöglichkeit hat, den erstatteten Betrag dem Begünstigten zuzuleiten. Ob sich der Auftraggeber hierfür entscheidet, wird von einer Reihe von Faktoren abhängen, wie z. B. der besonderen Beschaffenheit der zugrundeliegenden Vertragsbeziehungen zwischen Auftraggeber und Begünstigtem.

Artikel 7

Dieser Artikel verschafft allen an einer Überweisung Beteiligten einen wichtigen Anspruch in Fällen, in denen Überweisungen erst mit großer Verspätung abgeschlossen werden oder in dem System "verlorengehen". Der Kunde hat einen Erstattungsanspruch gegenüber seinem Institut, das wiederum an das Institut Forderungen stellt, dem es, als seinem Auftragnehmer, die Anweisung erteilt hat, die Überweisung abzuwickeln. Für Zahlungen unter 10.000 ECU gilt eine verschuldensunabhängige Haftung. Für Fälle von höherer Gewalt kann eine Bank dies jedoch abbedingen. Die Haftung erscheint vor allem aus drei Gründen gerechtfertigt:

- Der Kunde hat persönlich keine, bzw. keine direkt wirksamen Ansprüche gegenüber den bei der Abwicklung der Überweisung zwischengeschalteten Instituten; normalerweise wird er noch nicht einmal wissen, um welche Institute es sich handelt.

- Das Institut des Auftraggebers hat die Institute, über die die Überweisung laufen soll, im allgemeinen ausgewählt, zumindest aber das erste eingeschaltete Institut; es ist also in der Lage, durch Auswahl zuverlässiger Korrespondenzinstitute auf dem Markt Wettbewerbsdruck auszuüben.

- Der Auftraggeber wird seinem Institut für die Überweisung eine Gebühr entrichtet haben. Kommt die Zahlung entgegen seinen legitimen Erwartungen nicht an, sollte der Auftraggeber, nach dem Grundsatz der sicheren Verwahrung, zumindest einen Anspruch darauf haben, daß die Gelder ihm erstattet werden.

Im Geschäftsverkehr wird sich ein Auftraggeber, dessen Zahlung verlorengegangen ist, häufig in der Lage befinden, daß der Begünstigte, da der Fälligkeitstermin überschritten sein kann, von ihm Zinsen fordert. Als angemessene Pauschalersatzleistung sieht der Artikel die Zahlung von Zinsen vor. Entsprechend dem "Ketten"-Charakter von Überweisungen hat die Zinszahlung letztendlich das Institut zu leisten, das für die Verzögerung oder den Verlust haftbar ist, es sei denn, das Institut ist zahlungsunfähig (in diesem Fall ist die Bank des Auftraggebers zahlungspflichtig). Angemerkt sei, daß das für die Verzögerung haftbare Institut möglicherweise durch die nicht weitergeleiteten Gelder einen Wertstellungsgewinn erzielt hat, so daß die Strafzinsen auch Erstattungscharakter haben.

Das Prinzip des Erstattungsanspruches - so weitreichend wie in diesem Artikel niedergelegt (jedoch ohne die Abbedingungsmöglichkeit) - hat die Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht vor kurzem den UN-Mitgliedstaaten anempfohlen; auch ist es in die Regelungen für die wichtigsten US-Zahlungssysteme für inländische und internationale Überweisungen eingegangen.

Vorschlag für eine
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über grenzüberschreitende Überweisungen

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 a,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Europäischen Währungsinstituts,

gemäß dem in Artikel 189 b des Vertrages niedergelegten Verfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Umfang der grenzüberschreitenden Fernzahlungen nimmt ständig zu, in dem Maße, wie sich mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Entwicklung hin zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion die Handelsströme und die Freizügigkeit der Personen innerhalb der Gemeinschaft immer weiter verstärken. Zahlen- und wertmäßig entfällt ein beträchtlicher Teil davon auf grenzüberschreitende Überweisungen.

Für Privatpersonen wie Unternehmen ist es von größter Bedeutung, daß ihre Überweisungen aus einem Gebiet der Gemeinschaft in ein anderes schnell, zuverlässig und billig vonstatten gehen. Wenn ein Wettbewerb auf dem Markt für grenzüberschreitende Überweisungen besteht, dürfte dies zu einer besseren Qualität der Dienstleistungen und niedrigeren Preisen führen.

Die vorliegende Richtlinie stützt sich auf die Fortschritte bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die in der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht wurden. Sie verfolgt außerdem das Ziel, die Verwendung des Ecus zu erleichtern, wie es im Vertrag vorgesehen ist. Darüber hinaus stellt sie einen weiteren Schritt auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion dar. Die Bestimmungen der Richtlinie sollten für Überweisungen in allen Währungen gelten, darunter auch dem Ecu.

Mit der Richtlinie soll ein Teil des Arbeitsprogramms umgesetzt werden, das die Kommission im Anschluß an ihr Grünbuch "Zahlungsverkehr im Binnenmarkt" erstellt hat.

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten empfohlen, den Betrag, bis zu dem grenzüberschreitende Zahlungen nicht gemeldet zu werden brauchen, auf mindestens 10.000 ECU festzulegen.

Der Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten hat empfohlen, die Zahlungssysteme in allen Mitgliedstaaten sollten auf einer soliden rechtlichen Grundlage beruhen. Die Kommission hat eine Arbeitsgruppe über die rechtlichen Rahmenvorschriften für grenzüberschreitende Zahlungen eingesetzt, der Rechtssachverständige der nationalen Behörden und des EWI angehören. Diese Arbeitsgruppe hat der Kommission mitgeteilt, daß die Aspekte, auf die sich die vorliegende Richtlinie bezieht, gesondert von den weiterhin in Prüfung befindlichen systembezogenen Fragen behandelt werden können. Ein weiterer Vorschlag kann sich als notwendig erweisen, um diese systembezogenen Fragen - es geht dabei hauptsächlich um die Endgültigkeit der Abrechnung - abzudecken.

Diese Richtlinie bezweckt, die Dienstleistungen im Bereich der grenzüberschreitenden Überweisungen zu verbessern und damit den EWI bei seiner Aufgabe zu unterstützen, die Effizienz des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs im Hinblick auf die dritte Phase der Währungsunion zu fördern.

Gemäß Artikel 3 b Absatz 3 des Vertrages legt die Richtlinie Mindestanforderungen fest, die für eine ausreichende Kundeninformation zu erfüllen sind. Eine größere Transparenz hängt letztlich davon ab, daß sich die betroffenen Institute bei ihren Leistungen an Mindeststandards halten. Zweck dieser Richtlinie ist es daher auch, die Leistungsstandards festzulegen, an die sich die Institute, die grenzüberschreitende Überweisungsdienstleisungen anbieten, zu halten haben. Die Richtlinie erfüllt die in der Empfehlung 90/109/EWG der Kommission(1) niedergelegten Grundsätze eins, zwei, drei, vier und fünf. Sie gilt unbeschadet der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 über die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche(2).

Wegen des besonderen Charakters grenzüberschreitender Überweisungen - sie bestehen aus mehreren Vorgängen, an denen Institute aus verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sind, - ist ein koordiniertes Vorgehen auf Gemeinschaftsebene angemessen und erforderlich. Mit ihrer Empfehlung 90/109/EWG hatte die Kommission versucht, auf eine Selbstregulierung seitens des Bankgewerbes hinzuwirken. Dieser auf Freiwilligkeit beruhende Ansatz hat nicht die erhofften Ergebnisse erbracht. Der Erlaß einer verbindlichen Rechtsnorm erscheint daher angemessen.

Diese Richtlinie sollte auf Überweisungen in jeder Höhe anwendbar sein. Die Kreditinstitute sollten verpflichtet sein, bei fehlgegangenen Überweisungen Ersatz zu leisten. Diese Verpflichtung erlegt den Instituten eine Ausfallhaftung auf, die ohne die Möglichkeit des Ausschlusses der Überweisungen von Großbetragszahlungen sich in aufsichtsrechtserheblicher Weise auf die Solvabilitätsanforderungen auswirken könnte. Die Möglichkeit einer Befreiung von dieser Verpflichtung (durch die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls durch die Institute) sollte nur bei Großbetragszahlungen von mehr als 10.000 ECU zulässig sein. Auf alle anderen Artikel dieser Richtlinie findet ein derartiger Schwellenwert keine Anwendung.

(1) ABl. Nr. L 67 vom 15. 3.1990, S. 39.
(2) ABl. Nr. L 166 vom 28. 6.1991, S. 77.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 12. Februar 1993 eine Ratsrichtlinie gefordert, in der Regeln für die Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Fernzahlungen festgelegt werden. -

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat sich in seiner Stellsungnahme vom 6. Juli 1994 für Wohlverhaltensregeln ausgesprochen. Auch die Kommission hatte bis dahin diesen Ansatz verfolgt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat die Auffassung geäußert, daß in dem Fall, daß eine Richtlinie vorgeschlagen wird, diese sich darauf beschränken sollte, einen allgemeinen Rahmen vorzugeben. Die vorliegende Richtlinie folgt diesem Modell, indem sie ein hohes Maß an vertraglicher Gestaltungsfreiheit zuläßt -

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Abschnitt I. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Artikel 1 - Anwendungsbereich

1. Die Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen dieser Richtlinie auf Kreditinstitute und andere Institute an, die ihren Kunden gewerbsmäßig Dienstleistungen zur Abwicklung von Überweisungen erbringen.

2. Die Richtlinie gilt für Überweisungen in allen Währungen, darunter dem Ecu, und zwar in jeglicher Höhe, sofern nicht die Abbedingungsmöglichkeit nach Artikel 7 Absatz 3 in Anspruch genommen worden ist.

Artikel 2 - Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bedeuten:

a) "Kreditinstitut": ein Unternehmen im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 77/780/EWG des Rates[(3)]; Zweigniederlassungen von Kreditinstituten in verschiedenen Mitgliedstaaten werden als eigenständige Institute angesehen;

b) "anderes Institut": jede juristische Person, die kein Kreditinstitut ist und für ihre Kunden gewerbsmäßig Dienstleistungen zur Abwicklung grenzüberschreitender Fernzahlungen erbringt;

c) "Institut": ein Kreditinstitut oder anderes Institut;

d) "Person": eine juristische oder natürliche Person, je nach Zusammenhang;

e) "Zahlung": die Übertragung einer Geldforderung durch einen Auftraggeber auf eine vom Begünstigten annehmbare Partei; Auftraggeber und Begünstigter können ein und diesselbe Person sein;

(3) ABl. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30.

f) "grenzüberschreitende Zahlung": eine Zahlung eines Auftraggebers an einen Begünstigten, bei der das Konto des Auftraggebers, das bei der Zahlung belastet wird, bei einem Institut oder dessen Zweigniederlassung in einem Mitgliedstaat eingerichtet ist und der Zahlungsbetrag dem Begünstigten bei einem Institut oder dessen Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt wird;

g) "Auftraggeber": eine Person, die den Auftrag zu einer Überweisung an einen Begünstigten erteilt;

h) "Begünstigter": der Endempfänger einer Überweisung;

i) "Kunde": je nach Zusammenhang der Auftraggeber oder der Begünstigte; diese können ein und dieselbe Person sein;

j) "Zahlungsauftrag": eine direkt an ein Institut gerichtete Anweisung jeglicher Art, einem Begünstigten einen festen oder bestimmbaren Geldbetrag zur Verfügung zu stellen;

k) "Überweisung": eine aus mehreren Vorgängen bestehende grenzüberschreitende Zahlung; sie beginnt mit dem Zahlungsauftrag des Auftraggebers und umfaßt alle vom Institut des Auftraggebers und etwaigen zwischengeschalteten Instituten erteilten Zahlungsaufträge, die die Ausführung des Zahlungsauftrags des Auftraggebers bezwecken;

l) "höhere Gewalt": die in Artikel 4 Absatz 6 Ziffer ii der Richtlinie 90/314/EWG des Rates[(4)] genannten Umstände, nicht aber die Insolvenz eines zwischengeschalteten Instituts;

m) "Zinsen": der um 2 Prozentpunkte erhöhte Interbank-Angebotszinssatz am maßgeblichen Markt für Einlagen in der Währung der betreffenden Zahlung, berechnet für den Verzugszeitraum;

n) "Wertstellungsdatum": das Datum des Tages, an welchem das Konto des Auftraggebers belastet oder dem Konto des Begünstigten ein Betrag gutgeschrieben wird; dieses Datum legt das Institut des Kunden zugrunde, wenn es eine etwaige Zinsberechnung für das Konto durchführt oder, sofern Zinsen nicht das geeignete Kriterium darstellen, die Verfügbarkeit von Geldern feststellt;

---

(4) ABl. Nr. L 158 vom 23.6.1990, S. 59.

o) "Annahme": die Annahme eines Zahlungsauftrags durch ein Institut gemäß den Konditionen des Instituts in bezug auf finanzielle Deckung und Identifizierung der im Zahlungsauftrag genannten Parteien sowie etwaigen sonstigen Vorbedingungen, auf die sich die Parteien geeinigt haben;

p) "Abschluß" einer Überweisung: Die Annahme einer Überweisung durch das Institut des Begünstigten erfolgt ;

q) "zwischengeschaltetes Institut": ein Institut, das weder das des Auftraggebers noch das des Begünstigten ist;

r) "Geschäftstag" in bezug auf irgendein Institut: Tag oder Teil eines Tages, an dem das Institut zur Bearbeitung von Überweisungen geöffnet ist.

Abschnitt II. Transparenz der Konditionen für Überweisungen

Artikel 3 - Vor der Vornahme oder dem Eingang einer Überweisung zu erteilende Informationen

Das Institut unterrichtet seine Kunden in verständlicher Form schriftlich über die Dienstleistungen, die es zur Vornahme oder zum Empfang von Überweisungen erbringt. Die entsprechenden Informationen betreffen mindestens folgende Punkte:

- die Zeit, die erforderlich ist, bis der Betrag dem Konto des Instituts des Begünstigten oder gegebenenfalls dem Konto des Begünstigten gutgeschrieben wird;
- auf welcher Grundlage vom Kunden an das Institut zu zahlende Provisionen und Gebühren berechnet werden;
- gegebenenfalls das Wertstellungsdatum, welches das Institut zugrunde legt;
- einen Hinweis darauf, welche Abhilfeverfahren dem Kunden zur Verfügung stehen und wie er sie in Anspruch nehmen kann.

Artikel 4 - Nach der Vornahme oder dem Eingang einer Überweisung zu erteilende Informationen

Das Institut übermittelt seinen Kunden, nachdem diese eine Überweisung vorgenommen oder erhalten haben, schriftlich und in verständlicher Form Informationen, die mindestens folgendes umfassen:

- eine Angabe, anhand deren der Kunde die Zahlung zuordnen kann;

- eine Mitteilung darüber, welche Gebühren gegebenenfalls vom Kunden zu entrichten sind. Hat bei einer Überweisung der Auftraggeber die Ermächtigung erteilt, von dem Betrag der Überweisung einen Abzug vorzunehmen, so ist der Begünstigte von seinem Institut hierüber und über den ursprünglichen Überweisungsbetrag in Kenntnis zu setzen.

- gegebenenfalls eine Mitteilung über das Wertstellungsdatum, das das Institut zugrunde gelegt hat.

Abschnitt III. Mindestverpflichtungen der Institute bei Überweisungen

Artikel 5 - Verpflichtung zur fristgerechten Ausführung

1. Ein Institut, das einen Zahlungsauftrag angenommen hat, sollte die entsprechende Überweisung innerhalb des Zeitrahmens ausführen, der mit dem Kunden oder dem Institut, der bzw. das den Zahlungsauftrag erteilt hat, vereinbart worden ist. Liegt eine besondere Vereinbarung hinsichtlich des Zeitrahmens nicht vor, so hat das Institut so rechtzeitig tätig zu werden, daß der Zeitrahmen, den es in verständlicher Form bekanntgegeben hat, eingehalten wird. Ist weder eine besondere Vereinbarung getroffen noch ein entsprechender Zeitrahmen bekanntgegeben worden, so gilt folgendes:

   - Das Institut des Auftraggebers ist diesem gegenüber dafür verantwortlich, daß die Überweisung spätestens zum Ende des fünften Geschäftstages abgeschlossen ist, der auf die Annahme des vom Auftraggeber erteilten Zahlungsauftrages durch das betreffende Institut folgt.

- Das Institut des Begünstigten ist verpflichtet, den Überweisungsbetrag spätestens zum Ende des Geschäftstages, der auf den Tag des Abschlusses der Überweisung folgt, dem Begünstigten zur Verfügung zu stellen.

2. Wird die Überweisung verspätet abgeschlossen, so leistet das Institut des Auftraggebers Ersatz, indem es diesem Zinsen auf den Überweisungsbetrag zahlt; im Rahmen dieser Richtlinie haftet das Institut jedoch nicht für durch die Verspätung entstandenen Folgeschäden. Kein Ersatz ist zu leisten, wenn das Institut des Auftraggebers nachweisen kann, daß die Verzögerung dem Auftraggeber zuzuschreiben ist.

3. Wird der Überweisungsbetrag dem Begünstigten verspätet zur Verfügung gestellt, so hat über die Verpflichtung zur Ausführung der Überweisung hinaus das Institut des Begünstigten diesem durch Zahlung von Zinsen auf den Betrag Entschädigung zu leisten.

Artikel 6 - Verpflichtung zur weisungsgemäßen Ausführung des Zahlungsauftrags

1. Das Institut des Auftraggebers, etwaige zwischengeschaltete Institute und das Institut des Begünstigten sind, sobald sie den Zahlungsauftrag angenommen haben, verpflichtet, die entsprechende Überweisung so auszuführen, daß der angewiesene Betrag in voller Höhe gezahlt wird, es sei denn, das betreffende Institut ist zu einem Abzug hiervon ermächtigt. Unbeschadet der Verpflichtung, keinen Abzug vorzunehmen, kann das Institut des Begünstigten diesem gegebenenfalls zusätzliche Gebühren berechnen, die sich aus der Führung von dessen Konto ergeben. Diese Gebühren dürfen jedoch nicht höher sein als die Gebühren, die bei einer Inlandsüberweisung erhoben würden.

2. Ist die Verpflichtung zur Ausführung der Überweisung gemäß dem Zahlungsauftrag im Sinne von Absatz 1 von einem Institut, das nicht das des Begünstigten ist, nicht eingehalten worden, so ist das Institut des Auftraggebers - unbeschadet etwaiger sonstiger Forderungen - verpflichtet, dem Auftraggeber auf eigene Kosten jeden Betrag gutzuschreiben, den irgendeines der eingeschalteten Institute ungerechtfertigterweise abgezogen hat. Auf Wunsch des Auftraggebers hat das Institut den betreffenden Betrag abzugsfrei und auf eigene Kosten an den Begünstigten zu überweisen. Ein zwischengeschaltetes Institut, das entgegen der Verpflichtung nach Absatz 1 einen Abzug vorgenommen hat, ist verpflichtet, dem Institut des Auftraggebers den abgezogenen Betrag gutzuschreiben. Auf Wunsch des Instituts des Auftraggebers hat es den betreffenden Betrag abzugsfrei und auf eigene Kosten an den Begünstigten zu überweisen.

3. Ist die Verpflichtung zur Ausführung der Überweisung gemäß dem Zahlungsauftrag von dem Institut des Begünstigten nicht eingehalten worden, so ist dieses - unbeschadet etwaiger sonstiger Forderungen - verpflichtet, dem Begünstigten auf eigene Kosten jeden Betrag gutzuschreiben, der ungerechtfertigterweise abgezogen wurde.

Artikel 7 - Erstattungspflicht bei fehlgeschlagenen Überweisungen

1. Wird nach Annahme eines Zahlungsauftrags durch das Institut des Auftraggebers die entsprechende Überweisung aus irgendeinem Grund nicht abgeschlossen, so hat der Auftraggeber - unbeschadet etwaiger sonstiger Forderungen - Anspruch darauf, daß ihm auf Antrag der volle Überweisungsbetrag zuzüglich Zinsen und die für die fehlgegangene Überweisung anfallenden Gebühren auf sein Konto erstattet werden; der Antrag ist frühestens 20 Geschäftstage nach dem Termin zu stellen, an dem die Überweisung hätte abgeschlossen sein müssen. Jedes zwischengeschaltete Institut, das den Zahlungsauftrag angenommen hat, ist in gleicher Weise gegenüber dem Institut, von dem es die Anweisung erhalten hat, verpflichtet, auf eigene Kosten den Überweisungsbetrag zu erstatten.

2. Ist die Überweisung deswegen nicht zustande gekommen, weil der Auftraggeber seinem Institut fehlerhafte Anweisungen erteilt hat, so haben das Institut des Auftraggebers und die anderen beteiligten Institute die geschäftsüblichen Anstrengungen zu unternehmen, um die Erstattung im Sinne von Absatz 1 zu leisten.

3. Die Mitgliedstaaten können den Instituten gestatten, die Erstattungspflicht im Sinne von Absatz 1

- für Fälle, in denen die Überweisung wegen höherer Gewalt nicht abgeschlossen wird, sowie
- für Zahlungsbeträge, die 10.000 ECU überschreiten,

abzubedingen.

Abschnitt IV. Schlußbestimmungen

Artikel 8 - Durchführung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem von dieser Richtlinie erfaßten Gebiet erlassen. Sie legen hierzu u.a. eine Aufstellung vor, aus der hervorgeht, welche bereits vorhandenen oder neu eingeführten innerstaatlichen Vorschriften den einzelnen Artikeln dieser Richtlinie entsprechen.

3. Wenn die Mitgliedstaaten die Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 9 - Bericht an das Europäische Parlament und den Rat

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 31. Dezember 1999 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vor, dem gegebenenfalls Vorschläge für ihre Überarbeitung beigefügt werden.

Artikel 10 - Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 11 - Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments	Im Namen des Rates
Der Präsident	Der Präsident

FOLGENABSCHÄTZUNG
AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS AUF DIE UNTERNEHMEN, INSBESONDERE AUF KMU

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Überweisungen

1.a) Warum sind angesichts des Subsidiaritätsprinzips gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in diesem Bereich erforderlich und was sind ihre hauptsächlichen Ziele?

Damit die Vorteile von Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion voll zur Geltung kommen können, müssen Privatpersonen und Unternehmen in der Lage sein, Zahlungen aus einem Gebiet der Union in ein anderes genauso schnell, zuverlässig und billig vorzunehmen, wie dies heute bei Zahlungen innerhalb ein und desselben Mitgliedstaates geschieht. Die Vorlage bezweckt zunächst die Festlegung der Mindestanforderungen, die zur Sicherung einer ausreichenden Kundeninformation erforderlich sind. Dies betrifft zum einen die Unterrichtung über die verschiedenen Möglichkeiten, die den Benutzern offenstehen, um Gelder in ein anderes Land zu senden; damit verfügen die Benutzer über mehr Informationen, um ihre Wahl zu treffen, und letztlich dürfte dies auch zur Erhöhung der Effizienz bei grenzüberschreitenden Zahlungen beitragen, da Abwärtsdruck auf die Preise ausgeübt wird. Zum anderen müssen auch nach der Ausführung einer grenzüberschreitenden Zahlung Informationen gegeben werden. Um zu gewährleisten, daß die Institute in ihrer Praxis den Transparenzauflagen gerecht werden, sind angesichts der großen Zahl derartiger Institute in der Union Leistungsstandards erforderlich.

Daher werden in der vorgeschlagenen Richtlinie Mindestanforderungen festgelegt, wie sie im Hinblick auf das genannte Hauptziel für erforderlich gehalten werden.

In Anbetracht des grenzüberschreitenden Charakters der betreffenden Zahlungen würden innerstaatliche Vorschriften nicht ausreichen, solange sie nicht in allen Mitgliedstaaten im wesentlichen den gleichen Inhalt haben. Zur Verwirklichung der genannten Ziele ist es am wirkungsvollsten, eine Richtlinie zu erlassen, in der die erforderlichen Leistungsstandards niedergelegt werden

1.b) Sind von der Vorlage größere Vor- und Nachteile zu erwarten?

Der Prozeß der Durchsetzung dieser Transparenz- und Leistungsanforderungen dürfte die Institute veranlassen, ihre Systeme zur Ausführung grenzüberschreitender Zahlungen zu überprüfen, und somit für mehr Effizienz sorgen. Gleichzeitig werden die Kunden in der Lage sein, zwischen angebotenen Leistungen und verschiedenen in Frage kommenden Instituten eine wohlbegründete Wahl zu treffen. Dies dürfte dazu beitragen, daß die Kosten grenzüberschreitender Zahlungen nach und nach erheblich zurückgehen; mittel- und langfristig geht es dabei um eine Größenordnung von 10 Mrd. ECU pro Jahr[1], die

---

[1] Die von der Kommission 1994 durchgeführte Studie ergibt, daß eine grenzüberschreitende Überweisung von 100 ECU im Durchschnitt 25,4 ECU kostet. 100 ECU mag als relativ geringer Betrag für eine Überweisung angesehen werden, so daß hierfür möglicherweise die Mindestgebühr berechnet wurde. Die europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes bemerkten, typischer seien Transaktionen mit einem Durchschnittsbetrag von mindestens 1.500 ECU Man nimmt an, grenzüberschreitende Überweisungen eines derartigen Betrags würden höhere Gebühren nach sich ziehen, die vorsichtig auf rund 30 ECU geschätzt werden könnten. Dem ist die durchschnittliche Gebührenbelastung für vergleichbare inländische Überweisungen gegenüberzustellen, die selten über 2 ECU liegt (so überhaupt Gebühren anfallen). Für 1991 wurde ein Aufkommen an grenzüberschreitenden Überweisungen von 117,6 Mio. festgestellt. Eine vorsichtige Schätzung der mittel- bis langfristigen Entwicklung dieses Überweisungsaufkommens ist auf der Grundlage der jährlichen Zuwächse im Zeitraum 1989-1991 (von jeweils 15 % pro Jahr) vorgenommen worden, und es wurde auch das Anwachsen der EG-SWIFT-Nachrichten im Zeitraum 1991-1993 (Kategorie 1, Kundenüberweisungen) berücksichtigt. Gesetzt, die Referenz-Zuwachsrate bleibt unverändert, so läßt sich auf mittlere bis längere Sicht, d. h. für die nächsten fünf Jahre bis hin zum Jahre 2000, vorsichtig schätzen, daß der zahlenmäßige Umfang der grenzüberschreitenden Überweisungen um rund 100 % zunimmt und damit mindestens 356 Mio. erreicht. Kombiniert mit diesem Aufkommensanstieg, ergäbe die Reduzierung der mit grenzüberschreitenden Überweisungen verbundenen Kosten ein Wohlfahrtsgewinn von geschätzt 9,968 Mrd. ECU.

gegenwärtig von Unternehmen und Endverbrauchern getragen werden. Die gegenwärtigen Kosten (von durchschnittlich 25,4 ECU bei den kleinsten Zahlungen, das heißt für Überweisungen von 100 ECU) wirken als Handelshemmnis, vor allem was EU-interne Geschäftsbeziehungen mit niedrigem Wertumfang und niedriger Gewinnspanne anbetrifft, und stellen somit ein Hindernis für einen Anstieg der Beschäftigung dar, vor allem im KMU-Segment.

Durch die Rationalisierung bei den grenzüberschreitenden Zahlungssystemen könnten in der Zahlungssystembranche einige Arbeitsplätze wegfallen, vor allem bei Banken. Es wird jedoch damit gerechnet, daß dies weitestgehend durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien und innovativer Dienstleistungen mit breitem Nutzungsspektrum in dem Gewerbezweig ausgeglichen wird. Die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten im Zahlungssystemgewerbe wird weiter dadurch abgemildert, daß sich das Geschäftsvolumen durch größere Effizienz vergrößern dürfte (effizientere Zahlungsdienstleistungen => Ausweitung der Handelsbeziehungen innerhalb der EU => Beitrag zu Wachstum und mehr Beschäftigung => mehr und stärker spezialisierte Nachfrage nach effizienten Zahlungsdienstleistungen, usw.).

1.c) **Ist in Betracht gezogen worden, andersartige Regelungen vorzuschlagen (z.B. Verhaltenskodizes, freiwillige Vereinbarungen), und welche Ergebnisse hatten diese Überlegungen?**

Die erste Frage ist mit Ja zu beantworten. 1990 hat die Kommission die Empfehlung 90/109/EWG[2] angenommen, in der Grundsätze über Leistungsstandards für Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Überweisungen entwickelt werden. 1991 arbeitete die Kommission mit Vertretern des europäischen Bankgewerbes, des Einzelhandels, der KMU und der Verbraucher daran, für die Probleme, auf die sich die vorliegende Richtinie bezieht, geeignete freiwillige Lösungen zu finden. Im Anschluß hieran durchgeführte Untersuchungen (1992, 1993, 1994) ergaben, daß bei allen relevanten Aspekten (das heißt denen, auf die sich diese Vorlage bezieht) nicht genügend Fortschritte erzielt worden waren.

2. **Welche Unternehmen sind von der Vorlage betroffen?**

Welcher Unternehmenssektor? Welche Unternehmensgröße? Wie hoch ist die Gesamtbeschäftigtenzahl?

Die Richtlinie wird für Banken und alle anderen Institute gelten, die dem Publikum gewerbsmäßig Dienstleistungen im Zusammenhang mit Überweisungen anbieten. Es wird sich also bei der großen Mehrheit um Banken und bankähnliche Institute handeln. Die allerwenigsten dieser Institute gehören zu den kleineren Größenkategorien.

Ist der Gewerbezweig durch bestimmte besondere Merkmale gekennzeichnet, z.B. durch die beherrschende Stellung einer begrenzten Anzahl von Großunternehmen?

Charakteristisch für den Sektor ist die mangelnde Integration der Zahlungssysteme auf europäischer Ebene, was eine der Hauptursachen für die Mißstände (hohe Kosten, Transparenz- und Leistungsmängel) darstellt, denen die Vorlage abhelfen soll. Daß zu wenig in eine stärkere Integration investiert worden ist, könnte unter anderem daran liegen, daß das

---

[2] Empfehlung zur Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen (ABl. Nr. L67 vom 15. März 1990, S. 39).

Aufkommen an grenzüberschreitenden Überweisungen im Vergleich zu dem Gesamtumfang inländischer Überweisungen relativ gering ist[3]. Jedoch können auch die hohen Kosten, Transparenz- und Leistungsmängel im Überweisungsverkehr als Hindernis und somit wiederum als ein Faktor betrachtet werden, der zu diesem relativ geringen Volumen beiträgt.

Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf Kleinstunternehmen, Handwerk und Selbständige?
Kleinstunternehmen dürften dem Publikum kaum Überweisungsleistungen anbieten. Soweit sie grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen haben und somit Überweisungen in Anspruch nehmen, werden sie jedoch zu dem Kreis derer gehören, die von der Richtlinie Vorteile zu erwarten haben. Dies gilt in gleicher Weise für Handwerk und Selbständige, die keine Überweisungsleistungen anbieten können.

Sind die Auswirkungen auf Unternehmen standortbedingt unterschiedlich?

Nein.

3. **Welche Maßnahmen haben die Unternehmen zu treffen, um dem vorgeschlagenen Rechtsakt nachzukommen?**

Welche Kosten werden sich aus der Befolgung der Richtlinie ergeben?

Kosten werden den Instituten dadurch entstehen, daß sie Informationsmaterial erstellen bzw. überarbeiten sowie drucken müssen, das Angaben über die Konditionen für die Ausführung grenzüberschreitender Fernzahlungen enthält (Beschreibung der verschiedenen möglichen Zahlungswege, Kostenbestandteile, zeitlicher Rahmen für die Abwicklung von Zahlungen, besondere Warnungen in bezug auf bestimmte Zahlungswege, Hinweis auf die dem Benutzer offenstehenden Abhilfeverfahren). Die Institute werden die Leistungsfähigkeit der Zahlungssysteme überprüfen müssen, um sicherzustellen, daß der von ihnen angekündigte Leistungsstandard auch tatsächlich erfüllt wird. Diese Überprüfung wird den Instituten dabei helfen, betriebsinterne Effizienzmängel aufzuspüren und zu beseitigen, was wesentlich dazu beiträgt, die Gestehungskosten für ihre Dienstleistungen und dementsprechend auch die Gewinnschwelle, von der sie bei ihrer Gebührenpolitik gegenüber den Benutzern ausgehen, nach und nach zu senken.

Diese Kosten werden teilweise oder sogar ganz durch den Marketingnutzen ausgeglichen, der sich daraus ergeben dürfte, daß die Institute die Qualitätsstandards ihrer Überweisungsdienstleistungen zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen nutzen, indem sie ihren Kundenkreis erweitern bzw. sich eine spezialisierte Kundschaft, vor allem KMU, erschließen.

Sind andere behördliche Verfahren zu durchlaufen oder Formalitäten zu erfüllen?
Nein.
Sind Lizenzen oder Genehmigungen für das Inverkehrbringen erforderlich?
Nein.
Werden Gebühren erhoben?
Nein.

---

[3] EG-Bankenvereinigung, Jahresbericht 1992. 1991 machten grenzüberschreitende Überweisungen 1,27 % des Gesamtaufkommens an unbaren Zahlungen aus. Grenzüberschreitende Überweisungen machten 29,5 % (117,6 Mio.) des grenzüberschreitenden Zahlungsaufkommens aus. Jedoch ist der Betrag aller grenzüberschreitenden Zahlungen im Durchschnitt erheblich höher als bei vergleichbaren inländischen Zahlungen.

4. **Welche wirtschaftlichen Auswirkungen, welche Kosten und welchen Nutzen wird der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich mit sich bringen?**

In bezug auf die Beschäftigung?

Innerhalb des Zahlungssystemgewerbes wird unter dem Strich von einem sehr begrenzten, wenn nicht sogar positiven Effekt ausgegangen. Für den KMU-Sektor werden erhebliche Beschäftigungseffekte erwartet (effizientere Zahlungsdienstleistungen => Ausweitung der Handelsbeziehungen innerhalb der EU => Beitrag zu Wachstum und mehr Beschäftigung => mehr und stärker spezialisierte Nachfrage nach effizienten Zahlungsdienstleistungen, usw.). Siehe Abschnitt 1.b).

In bezug auf Investitionen und die Gründung bzw. den Aufbau neuer Unternehmen?

Der Investitionseffekt wird zweifellos positiv sein, da die Institute die Gelegenheit nutzen dürften, ihre Dienstleistungen auf den neuesten Stand zu bringen. Der in Abschnitt 1 genannte Wohlfahrtsgewinn (mittel- bis langfristig mindestens 10 Mrd. ECU pro Jahr) wird erhebliche Ressourcen für Investitionen und den Aufbau neuer Unternehmen freisetzen.

In bezug auf die Wettbewerbsstellung der Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft und auf Drittlandsmärkten?

Die Effizienzgewinne und Kostensenkungseffekte für Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft werden äußerst positiv sein (siehe oben Abschnitt 1 und 4). Direkte Auswirkungen auf Geschäftsbeziehungen mit Drittländern wird es nicht geben, wenn auch indirekt mit positiven Folgewirkungen zu rechnen ist.

In bezug auf die mit der Durchführung befaßten Verwaltungsbehörden?
Über die reinen Kosten des inländischen Gesetzgebungsverfahrens hinaus dürften die Durchführungskosten verschwindend sein, je nach dem derzeitigen Stand der Regelungen in dem betreffenden Mitgliedstaat.

Ist mit sonstigen indirekten Auswirkungen zu rechnen?
Nicht mehr, als bereits in den Abschnitten 1 und 2 genannt.

Welche Kosten und welchen Nutzen bringt der vorgeschlagene Rechtsakt mit sich?

* **Kosten:** Durch die Befolgung der Richtlinie dürfte das Werbebudget der Institute nicht besonders stark belastet werden, da es nur um die Erstellung bzw. Überarbeitung von Informationsmaterial geht. Bei der erforderlichen Überprüfung dürften die Möglichkeiten zur Beseitigung von Kostenfaktoren die Kosten der Investitionen wettmachen, die sich aufgrund einer solchen Überprüfung als notwendig erweisen könnten.
* **Nutzen:** In ihrem Arbeitspapier von 1992[4] wies die Kommission darauf hin, daß rund 50 % der geschätzten 400 Mio. grenzüberschreitender Zahlungen unter der 2500-ECU-Schwelle liegen. Unter Verweis hierauf betonte sie, wie wichtig es ist, rasch tätig zu werden, damit die grenzüberschreitenden Zahlungssysteme den gleichen Leistungsstandard erhalten wie die besten inländischen Systeme.

[4] "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: Die Grenzen fallen": SEK(92)621 vom 27. März 1992.

Unter Berücksichtigung der wichtigsten Faktoren, die bereits vorhanden oder zu erwarten sind (vollständige Verwirklichung des Binnenmarktprogramms, Entwicklung hin zur vollständigen WWU), ist der Bruttoertrag, der in Form von geringeren Kosten für Überweisungen anfällt, auf mittlere bis lange Sicht vorsichtig auf mindestens 10 Mrd. ECU pro Jahr geschätzt worden.

* **Saldo:** Der Nutzen übersteigt bei weitem die Kosten.

5. **Auswirkungen auf KMU. Enthält der Vorschlag Maßnahmen, die der besonderen Situation kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen (weniger hohe bzw. andersartiger Anforderungen)?**

Ja. Die Vorlage gibt den Instituten die Möglichkeit, eigene Leistungspflichten festzulegen. Jene Leistungspflicht, die nicht vertraglich ausgeschlossen werden kann, nämlich die Verpflichtung, für verlorengegangene bzw. nicht ausgeführte Zahlungen Ersatz zu leisten, kommt KMU verhältnismäßig stärker zugute als größeren Unternehmen, da der Plafonds für auf jeden Fall gedeckte Zahlungen relativ niedrig ist (10.000 ECU). Erwartungsgemäß haben die KMU eine Präferenz für die Aufhebung des Plafonds geäußert. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, bei der Höhe, der für ihn vorgesehen ist, biete der Plafond kleinen und mittleren Unternehmen eine durchaus angemessene Deckung, ohne sich in aufsichtsrechtlich relevanter Weise auf das Bankgewerbe auszuwirken.

Könnten, ohne die Wirksamkeit der Regelung zu beeinträchtigen, höhere Schwellenwerte gewählt werden, durch die KMU ausgenommen würden?

Die Frage stellt sich nicht, da der einzige Schwellenwert, der in der Vorlage vorhanden ist (10.000 ECU), den Kreis derer betrifft, die von der Richtlinie Vorteile zu erwarten haben. Anders gesagt, gibt es keinen die Unternehmensgröße betreffenden Schwellenwert mit Qualifizierungsfunktion. Dies wäre aus den Gründen, die bereits zur letzten Frage in Abschnitt 5 angegeben wurden, auch nicht angemessen.

Anhörung der Betroffenen

6. **In welchem Stadium wurden Konsultierungen durchgeführt? Wann wurde der Plan für eine legislative Vorlage mitgeteilt?**

Die Kommission hat alle beteiligten Kreise über viele Jahre hin ausführlich konsultiert und ihre Politik in diesem Bereich so früh wie möglich offengelegt. Dies hat sich in folgenden konkreten Etappen niedergeschlagen:

- Grünbuch[5] (Konsultationspapier) von September 1990, in dem alle beteiligten Kreise zu Kommentaren aufgefordert wurden; beigefügt war ein Beschluß über die Einrichtung zweier beratender Gremien;
- Einrichtung zweier ständiger beratender Gremien über Zahlungssysteme im März 1991, mit häufigen Sitzungen 1991 und Anfang 1992, aufgrund deren Berichte an die Kommission erstellt wurden (Februar 1992);

[5] Diskussionspapier über "Zahlungsverkehr im Binnenmarkt", KOM(90)447.

- Arbeitsdokument der Kommission von März 1992[6] auf der Grundlage der ausführlichen Berichte der beratenden Gremien; in diesem Papier legte die Kommission das von ihr vorgeschlagene Vorgehen dar; unter anderem kündigte sie an, sie werde Rechtsvorschriften vorschlagen, falls die Selbstregulierung keine zufriedenstellenden Ergebnisse zeitigen sollte;
- Mitteilung[7] von Herrn Vanni d'Archirafi und Frau Scrivener an die Kommission von Dezember 1993, in der festgestellt wird, daß keine Fortschritte erzielt wurden, und die Haltung der beteiligten Kreise (Verbraucher, KMU, Einzelhandel, Banken und Zentralbanken) zu den notwendigen Folgemaßnahmen dargelegt wird;
- Beschluß der Kommission (in der eben genannten Mitteilung enthalten), in der zweiten Jahreshälfte 1994 eine zweite (und endgültige) ausführliche Überwachung vorzunehmen und, bei nicht zufriedenstellenden Ergebnissen, einen Rechtsakt vorzuschlagen; Vorlage eines ersten Entwurfes für einen Richtlinienvorschlag (im Anhang an die genannte Mitteilung) zwecks Erörterung mit allen beteiligten Kreisen sowie Regierungssachverständigen; falls es sich als nötig erweist, soll dieser Entwurf, entsprechend den Ergebnissen der zweiten Studie, abgeändert und verabschiedungsreif gemacht werden.

Organisationen, die zu diesem Vorschlag gehört wurden, und die wesentlichen Punkte ihrer Stellungnahmen, insbesondere ihre Anliegen und Bedenken gegenüber dem endgültigen Vorschlag. Warum ist es nicht möglich oder nicht wünschenswert, auf ihre Anliegen einzugehen?

Europäische Spitzenverbände des Kreditgewerbes: Die Haltungen reichen von ablehnenden über widerstrebende bis zu aufgeschlossenen (auf einige ihrer technischen Hinweise ist jedoch bereits eingegangen worden; sie sind in die gegenwärtige Entwurffassung eingeflossen).

Regierungssachverständige: Ad-hoc-Zusammenkünfte über den ersten Richtlinienentwurf. Haltungen unterschiedlich, von ablehnend bis begeistert. Der Erstentwurf für einen Richtlinienvorschlag ist erheblich abgeändert worden, um ihren detaillierten Stellungnahmen möglichst umfassend gerecht zu werden.

KMU: Im Grundsatz dafür, gäben jedoch Selbstregulierung den Vorzug, sofern deren Wirkung bereits auf kurze Frist zu spüren wäre (was aber nicht der Fall ist).

Verbraucherverbände: breiteste Unterstützung für die Legislativinitiative der Kommission. Im einzelnen werden die Haltungen der betroffenen Kreise in Abschnitt III der Mitteilung von Herrn Vanni d'Archirafi und Frau Scrivener an die Kommission von Dezember 1993 dargelegt.

Wurden die KMU-Verbände förmlich gehört?
Ja, siehe zwei Absätze weiter oben.

---

6 siehe Fußnote 4.

7 "Transparenz und Effizienz bei der Ausführung grenzüberschreitender Zahlungen"; SEK(93)1968 vom 14. Dezember 1993.

Überwachung und Überprüfung

7. **Wie sollen die Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsaktes und die Kosten seiner Befolgung überwacht und überprüft werden? In welcher Weise soll auf Beschwerden eingegangen werden? Läßt sich der vorgeschlagene Rechtsakt, sobald er rechtskräftig geworden ist, leicht abändern?**

In Artikel 9 des Vorschlags wird die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat in dieser Angelegenheit den Bericht zu erstatten. Die Vorarbeiten hierfür werden von der Kommission in Zusammenarbeit mit den beiden vorhandenen beratenden Gremien über Zahlungssysteme durchgeführt.
Ein Ausschußverfahren gibt es nicht; Änderungen des erlassenen Rechtsaktes erfordern daher das übliche Legislativverfahren.

Kontaktstelle

Generaldirektion XV
Dr. Peter Troberg
Avenue de Cortenbergh 107
B-1040 Brüssel

Tel.: 295.41.09
295.32.19
295.94.62
296.16.61

Fax: 295.07.50

BEILAGE 2

ENTWURF EINER

BEKANNTMACHUNG ÜBER DIE ANWENDUNG DER EG-WETTBEWERBSREGELN AUF GRENZÜBERSCHREITENDE ÜBERWEISUNGSSYSTEME

Entwurf einer

Bekanntmachung über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf Grenzüberschreitende Überweisungssysteme

1. Anwendungsbereich

1. In dieser Bekanntmachung wird erläutert, wie die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von grenzüberschreitenden Überweisungssystemen mit den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages vorzugehen beabsichtigt. Die vorliegende Bekanntmachung aktualisiert und ersetzt die im Anhang C der Arbeitsunterlage der Kommission vom 27. März 1992[1] enthaltenen "Wettbewerbsgrundsatze für Zahlungssysteme".

2. Grenzüberschreitende Zahlungen können mit verschiedenen Mitteln durchgeführt werden, insbesondere mit Zahlungskarten (Kreditkarten im weitesten Sinn, Debitkarten und in naher Zukunft Wertkarten), Schecks und Überweisungen (Kredit- und Debitüberweisungen einschließlich direkter Belastungen). Die Zahlungen können entweder als Präsenz- oder als Fernzahlungen getätigt werden. Sämtliche Arten von grenzüberschreitenden Zahlungssystemen sind für die Wettbewerbspolitik von Belang; diese Bekanntmachung beschränkt sich jedoch auf den Geldüberweisungssysteme.

3. Zahlungssysteme einschließlich der Überweisungssysteme bestehen zwar auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, diese Bekanntmachumg beschränkt sich jedoch auf die grenzüberschreitenden Überweisungssysteme, die sich ihrem Wesen nach auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken.

2. Nicht auf den Preis bezogener Wettbewerb

(1) Teilnahme an einem System

4. Bei der Beurteilung der Teilnahme an Zahlungssystemen sind neben den Wettbewerbsregeln auch andere Gesichtspunkte des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen. Wenn Systeme durch den Gesetzgeber errichtet oder von staatlichen Behörden verwaltet werden, sind die Grundsätze der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, die im EG-Vertrag und der zweiten Richtlinie zur Bankrechtskoordinierung niedergelegt sind[2], anwendbar. Die vorliegende Bekanntmachung befaßt sich nicht mit den Fragen, die durch derartige staatliche Eingriffe aufgeworfen werden.

[1] SEK (92) 621 "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: Die Grenzen fallen".

[2] Zweite Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (89/646/EWG), ABl. L 386 vom 30.12.1989, S. 1.

5. Vereinbarungen zwischen Banken, mit denen neue Systeme geschaffen oder bestehende miteinander verknüpft werden, müssen mit den Artikeln 85 und 86 EG-Vertrag vereinbar sein.

6. Es gilt die allgemeine Regel, daß ein System, das eine "wesentliche Einrichtung" darstellt, weiteren Teilnehmern (wenn sie dessen einschlägige Kriterien für die Mitgliedschaft erfüllen) offenstehen sollte und daß die einzelnen Mitglieder nicht an der Teilnahme an anderen Systemen gehindert werden dürfen. Maßgebliche Kriterien für die Einstufung eines Systems als wesentliche Einrichtung könnten z.B. ein hoher Marktanteil oder eine große Teilnehmerzahl eines Systems sein. Auch wenn ein System keine bedeutende Stellung im Gesamtmarkt hat, kann es dennoch für einen bestimmten Bankentyp von Bedeutung sein und deshalb eine "wesentliche Einrichtung" für die betreffende Art von Banken darstellen.

7. Ein Zahlungssystem, das eine wesentliche Einrichtung ist, darf sachlich begründete Teilnahmekriterien zugrunde legen. Diese Kriterien sollten schriftlich abgefaßt und zugänglich sein. Sie können sich unter anderem auf die Bonität, die Geschäftsführung und das technische Leistungsvermögen der Teilnehmer erstrecken.

8. Was auf die Volumina bezogene Kriterien betrifft, so kann von einem Teilnehmer verlangt werden, daß von ihm nicht nur ein unwesentlicher Überweisungsverkehr zu erwarten ist. Die Zahlungssysteme sollten dennoch nach Möglichkeit die Einbeziehung von Banken unterschiedlicher Größen ermöglichen. Deshalb dürfte es in vielen Fällen angemessener sein, die Teilnahme nicht von den zu erwartenden Volumina, sondern von wirtschaftlichen Erwägungen abhängig zu machen (z.B. die Bezahlung eines hohen Pauschalbeitrages zu verlangen, die der Beteiligung anderer Teilnehmer an vorangehenden Investitionen entspricht, wobei jedoch der Beitrag eines beitrittswilligen Kandidaten einen angemessenen Anteil am gegenwärtigen Wert von in der Vergangenheit getätigter Investitionen nicht übersteigen sollte). Ausländische Banken, die sich an einem inländischen Überweisungssystem beteiligen wollen, werden in der Anfangszeit häufig nur ein niedriges Volumen erreichen; in derartigen Fällen sollten die Art ihres Geschäftes, ihre Erfahrung und der Umfang ihrer Beteiligung am Zahlungsverkehr im Herkunftsland dieser Banken berücksichtigt werden.

9. Die Ablehnung einer Teilnahme oder der Ausschluß davon sollten in einem unabhängigen Verfahren überprüft werden können.

10 Ein System, das keine wesentliche Einrichtung darstellt (siehe Ziffer 6), ist nicht zur Aufnahme weiterer Mitglieder verpflichtet und könnte die Voraussetzungen für eine Freistellung nach Artikel 85 Absatz 3 erfüllen, sollte es seinen Mitgliedern die Teilnahme an anderen Systemen untersagen, um selbst angemessene Volumina erreichen zu können.

(2) Funktionsweise eines Systems

11. Die an einem System teilnehmenden Banken können Regelungen in bezug auf die Funktionsweise des Systems, die Art und Beschaffenheit der von dem System zu bearbeitenden Überweisungen sowie Regeln über die Sicherheit und das Risikomanagement vereinbaren. Derartige Vereinbarungen:
(1) müssen jedoch auf die Beziehungen zwischen Banken beschränkt bleiben und dürfen nicht zu abgestimmten Verhaltensweisen gegenüber den Kunden führen; und
(2) dürfen keine Ausschließlichkeitsbestimmungen enthalten, d.h. es darf den Kunden nicht die Freiheit genommen werden, zu einer anderen Bank überzuwechseln bzw. mit mehreren Banken gleichzeitig Geschäftsbeziehungen zu unterhalten.

12. Die Vereinbarungen können sich u.a. auf folgendes beziehen:
(1) Betriebsstandards, einschließlich:
- Standards für die Nachrichtenformate und die Leitwegkennzeichner (Vereinbarungen über Hardware sollten vermieden werden);
- Regeln für Bearbeitungsfristen, die z.B. vorsehen, daß die Wertstellung von der Bank des Begünstigten einer Geldüberweisung innerhalb einer bestimmten Frist erfolgt, wenn der Zahlungsauftrag auch innerhalb einer bestimmten Frist eingegangen ist (diese Vereinbarungen dürfen jedoch nicht zu abgestimmten Wertstellungspraktiken gegenüber den Kunden führen);
- Vereinbarungen über die Abrechnung, beispielsweise über die Abrechnungsmodalitäten, über die abzurechnenden Gesamtbeträge und über die Umstände, bei deren Vorliegen die Abrechnung als endgültig anzusehen ist;

(2) gegebenenfalls Überweisungsstandards einschließlich:
- der von dem System zu bearbeitenden Höchst- und Mindestbeträge;
- der für eine Überweisung erforderliche Mindestinformation;

(3) Sicherheits- und Risikomanagementregeln einschließlich:
- der Kriterien für die Zuerkennung der Verrechnungsfähigkeit und die Verwaltung der Verrechnungskonten;
- der Vorkehrungen betreffend Liquiditätsanforderungen (z.B. Mindestrücklagen zur Deckung von Risiken);
- der Vorkehrungen über die Umlegung von Verlusten in Fällen von Pflichtverletzungen oder bei Zahlungsunfähigkeit von Teilnehmern.

3. Preiswettbewerb

(1) Festlegung von den Kunden zu zahlenden Preise

13. Wie auch in anderen Bereichen des Bankenwettbewerbs, sind Vereinbarungen zwischen den beteiligten Banken über die Preise für die Geschäfte mit den Kunden nicht zulässig. Sämtliche, die Beziehungen zwischen den Banken betreffenden Vereinbarungen müssen jeder beteiligten Bank die Freiheit lassen, ihr Angebot an ihre Kunden und die ihnen gegenüber anzuwendenden Konditionen selbst zu bestimmen.

(2) System- und Verwaltungskosten

14. Die Kosten für die Errichtung eines Systems und dessen Verwaltung durch eine zentrale Verrechnungsstelle (z.B. ein ACH[3]) können unter Anwendung eines ACH-Verrechnungstarifs (dessen Höhe abhängig sein kann vom Umsatz oder anderen, im voraus festgelegten Kenngrößen) auf die beteiligten Banken umgelegt werden. Sind einer begünstigten Bank notwendige Errichtungskosten entstanden, wäre es zu rechtfertigen, diese Kosten über eine gemeinsam verei barte Ausgleichsprovision abzugelten (siehe nachstehend).

(3) Ausgleichsprovisionen in mehrseitigen Systemen

(a) Unerläßlichkeit

15. Der folgende Teil dieser Bekanntmachung ist den gemeinsam zwischen den Banken vereinbarten Überweisungsgebühren (mehrseitige Ausgleichsprovisionen) gewidmet. In der Entscheidung *Niederländische Banken* hat die Kommission deutlich gemacht, daß Vereinbarungen über mehrseitige Ausgleichsprovisionen nur ausnahmsweise zulässig sind, wenn sie für eine erfolgreiche Zusammenarbeit, die für sich genommen positiv zu bewerten ist, tatsächlich erforderlich sind; in derartigen Fällen können die Vereinbarungen über mehrseitige Ausgleichsprovisionen nach Artikel 85 Absatz 3 freigestellt werden[4]. Es is nicht Aufgabe der Kommission, den Banken bestimmte Vereinbarungen aufzuerlegen. Treffen Banken Vereinbarungen über mehrseitige Ausgleichsprovisionen, so hat die Kommission (in Anwendung der Freistellungskriterien des Artikels 85 Absatz 3) die angestrebten wirtschaftlichen Vorteile zu beurteilen und zu prüfen, ob den Verbrauchern ein angemessener Teil dieser Vorteile zugute kommt und ob die Vereinbarungen tatsächlich erforderlich sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

---

[3] Automated Clearing House.

[4] Entscheidung vom 19. Juli 1989, Niederländische Banken, ABl. L 253 vom 30.8.1989, Ziff. 26.

(b) Doppelte Gebührenerhebung

16. Eine "doppelte Gebührenerhebung" findet statt, wenn bei einer grenzüberschreitenden Zahlung der Auftraggeber einer Überweisung sämtliche Gebühren übernimmt (eine sogenannte "OUR"-Überweisung[5]) und wenn dennoch eine als Vermittler eingeschaltete Bank oder die Bank des Begünstigten hiervon einen Betrag abzieht oder wenn die Bank des Begünstigten diesem eine Gebühr in Rechnung stellt, die höher ist die im Inlandsverkehr übliche.

17. Die Kommission hält es für einen Vorteil, wenn die Kunden die Möglichkeit zu OUR-Überweisungen haben. Unter bestimmten Voraussetzungen können Vereinbarungen über mehrseitige Ausgleichsprovisionen erforderlich sein, um eine doppelte Gebührenerhebung für grenzüberschreitende Überweisungen zu vermeiden und um den Banken das Angebot von OUR-Überweisungen zu ermöglichen. Die Zulassung von Vereinbarungen über Ausgleichsprovisionen für OUR-Überweisungen bedeutet jedoch nicht, daß die Banken diese Provisionen ihren Kunden in Rechnung stellen sollten[6].

(c) Kosten der grenzüberschreitenden Überweisungen

18. Grenzüberschreitende Überweisungen können gegenüber inländischen Zahlungen folgende zusätzlichen Aufwendungen verursachen:
(1) Zur Bearbeitung der Zahlungen kann eine Änderung des bestehenden Systems oder die Errichtung eines neuen Systems erforderlich werden;
(2) In bezug auf die eigentliche Überweisung:
   (i) die Überweisung ist in einigen Ländern den Behörden für die Zwecke der Zahlungsbilanz zu melden[7];
   (ii) der Betrag muß gegebenenfalls in die Währung des Begünstigten umgewandelt werden;
   (iii) der Begünstigte kann eingehendere Informationen, zum Beispiel in bezug auf den Zahlungsauftrag, als üblicherweise bei inländischen Zahlungen anfordern;
   (iv) die den Begünstigten betreffenden Angaben, wie zum Beispiel Kontonummer und der Bankensortiercode, müssen in vielen Fällen überprüft werden, da diese häufig unvollständig oder falsch sind; und
   (v) der Überweisungsauftrag muß ein neues Format erhalten, damit er im Verrechnungssystem des Bestimmungslandes verarbeitet werden kann.

---

[5] Überweisungen können zur Klarstellung, wer die Kosten zu tragen hat, mit dem Zusatz "OUR", "SHARE" oder "BEN" versehen werden. Es bedeuteen:
- OUR: Der Auftraggeber trägt sämtliche Gebühren ("our charges");
- SHARE: Aufteilung der Kosten zwischen dem Auftraggeber und dem Begünstigten ("share costs between sender and beneficiary");
- BEN: Sämtliche Gebühren an den Begünstigten ("all charges to the beneficiary").

[6] Unbeschadet des Ergebnisses der von der Kommission unterbreiteten Koordinierungsvorschläge, wonach automatisch auf OUR-Überweisungen zurückzugreifen wäre, wenn der Auftraggeber keine diesbezüglichen Anweisung gegeben hat.

[7] Die Anmeldeverpflichtungen unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission ist sehr darum bemüht, für Zahlungen innerhalb der Europäischen Union eines Betrags von bis zu 10.000 ECU eine Freistellung von der Anmeldepflicht zu erlangen.

19. Bei einer Ideallösung (die grenzüberschreitenden Zahlungen würden hier den inländischen Zahlungen gleichgestellt) wären derartige zusätzliche Aufwendungen nicht mehr erforderlich. In einem solchen Fall, der noch für einige Zeit nicht eintreten wird, dürften die Kosten für den Empfang von Auslandsüberweisungen nicht höher sein als die entsprechenden Kosten für inländische Zahlungen; das Problem der doppelten Gebührenerhebung würde sich nicht stellen und es gäbe keine Notwendigkeit für mehrseitige Ausgleichsprovisionen.

(d) Vermeidung der zweifachen Gebührenerhebung bei den besonderen Kosten für grenzüberschreitende Überweisungen

20. Solange eine solche Ideallösung noch nicht verwirklicht ist, werden grenzüberschreitende Überweisungen mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden sein (siehe Ziffer 18). Sofern allerdings die überweisende Bank oder eine Korrespondenzbank oder das ACH in der Lage ist, diese zusätzlichen Aufgaben in dem Bestimmungsland durchzuführen, könnte die Überweisung in das inländische Verrechnungssystem des Bestimmungslandes wie eine inländische Zahlung eingegeben werden. Das hätte zur Folge, daß es für die Bank des Begünstigten keine Unterschiede mehr geben würde zwischen Überweisungen aus dem Inland und solchen aus dem Ausland[8]. Auch die mit der doppelten Gebührenerhebung und der mehrseitigen Ausgleichsprovisionen verbundenen Probleme würden sich nicht mehr stellen. Dies wäre ein Weg, um die zusätzlichen Leistungen ohne die Erhebung mehrseitiger Ausgleichsprovisionen zu erbringen.

21. Die Kommission erkennt jedoch an, daß auch weiterhin Fälle möglich sind, in denen der begünstigten Bank für den Empfang einer grenzüberschreitenden Überweisung zusätzliche Kosten im Vergleich zu einer inländischen Überweisung entstehen. Dies wird insbesondere auf die Mitgliedstaaten zutreffen, in denen Auslandsüberweisungen aus Zahlungsbilanzgründen gemeldet werden müssen, oder die vorschreiben, daß den Begünstigten von der Bank bei Auslandsüberweisungen umfangreichere Informationen als bei inländischen Zahlungen erteilt werden müssen. Dies gilt auch für die Fälle, in denen den begünstigten Banken Kosten für die Errichtung eines neuen Systems entstanden sind (wobei sich hier Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben können). In derartigen Fällen kann es gerechtfertigt sein, daß die Banken im Bestimmungsland zur Deckung der zusätzlichen Kosten eine Ausgleichsprovision vereinbaren, um die doppelte Gebührenerhebung zu vermeiden. Die Ausgleichsprovision könnte von den Teilnehmern an einem ACH oder auch allgemein zwischen sämtlichen oder den meisten Banken eines Landes vereinbart werden.

---

[8] Zahlungen, die in ein inländisches Verrechnungssystem eingegeben werden, sollten auch hinsichtlich der Kosten und Preise wie eine inländische Zahlung behandelt werden.

22. Eine Vereinbarung zwischen den Teilnehmern an einem ACH könnte die notwendigen Zusatzkosten der Bank des Zahlungsempfängers durch eine zwischen dem ACH und den beteiligten Banken der Zahlungsempfänger vereinbarte Ausgleichsprovision erfassen. Grundlage für diese Ausgleichsprovision wären die der Bank eines Zahlungsempfängers tatsächlich entstehenden Zusatzkosten, die in die (bilateale) von dem ACH der überweisenden Bank (bzw. dem überweisenden ACH) in Rechnung gestellte Gesamtgebühr einzubeziehen wären. Das ACH würde dann die Ausgleichsprovision an die Bank des Zahlungsempfängers zur Abgeltung ihrer Zusatzkosten weitergeben.

23. Eine Vereinbarung zwischen sämtlichen oder den meisten Banken eines Landes müßte auch die notwendigen Zusatzkosten der begünstigten Banken durch eine zwischen allen beteiligten begünstigten Banken vereinbarte Ausgleichsprovision erfassen. Bei einer Überweisung müßte eine der Banken als Korrespondenzbank für die überweisende Bank tätig werden. Auch hier müßte die mehrseitig vereinbarte Ausgleichsprovision auf den tatsächlichen Zusatzkosten der begünstigten Banken beruhen und könnte in die (bilaterale) Gesamtgebühr einbezogen werden, die von den Korrespondenzbanken den überweisenden Banken (bzw. überweisenden ACH) in Rechnung gestellt werden. Die Korrespondenzbank würde die entstandenen Zusatzkosten den begünstigten Banken durch die Weitergabe der Ausgleichsprovision abgelten.

24. Mehrseitige Ausgleichsprovisionen, die zur Vermeidung einer doppelten Gebührenerhebung erforderlich wären, sollten folgende Voraussetzungen erfüllen:

(1) Die Höhe derartiger Provisionen sollte nach Maßgabe der den begünstigten Banken tatsächlich entstandenen, zusätzlichen Kosten festgesetzt werden, was eine vollständige Transparenz bezüglich dieser Kosten voraussetzt und

(2) für die Provisionen wären Höchstsätze festzulegen. Die Teilnehmer an einem System mit Höchstsätzen für Ausgleichsprovisionen hätten die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht, durch Verhandlungen, beispielsweise durch Vereinbarung von Rabatten zwischen den Beteiligten, niedrigere Provisionen zu vereinbaren.

ISSN 0254-1467

KOM(94) 436 endg.

DOKUMENTE

DE **09**

Katalognummer : CB-CO-94-468-DE-C

ISBN 92-77-81208-7

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg

Bericht der Abgeordneten Dr. Karl H. Fell und Dr. Barbara Hendricks

I. Verfahrensablauf

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission über den grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit Drucksache 13/343 Nr. 2.17 dem Finanzausschuß zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat am 8. März 1995 die Vorlage behandelt. Der Finanzausschuß hat den Richtlinienentwurf am 10. Mai 1995 beraten.

II. Inhalt des Richtlinienvorschlags

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission über den grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr sieht im wesentlichen folgendes vor:

- Die erstbeauftragte Bank verpflichtet sich, vor (entsprechend unserer Preisangabenverordnung) und nach der Durchführung der Überweisung dem Kunden Informationsmaterial bezüglich Laufzeit, Gebühren und Wertstellung mitzuteilen.

- Soweit Bank und Kunde nichts anderes vereinbaren (also abdingbar) darf eine Überweisung nicht länger als fünf Geschäftstage dauern.

- Grundsätzlich trägt der Auftraggeber alle Gebühren, soweit nichts anderes ausdrücklich vereinbart ist. Durch dieses (abdingbare) Verbot der bisher vielfach praktizierten doppelten Gebührenbelastung bei Auftraggeber und Empfänger wird erreicht, daß der eingezahlte Betrag in voller Höhe dem Empfänger zukommt.

- Bei fehlgeschlagener oder verlorengegangener Überweisung haftet die erstbeauftragte Bank auch für Fehler der nachgeschalteten Banken. Die Haftung darf auf 10 000 ECU (= 20 000 DM) beschränkt werden. Hiermit wird es dem Auftraggeber erspart, ein unter Umständen langwieriges Verfahren gegen ausländische Banken führen zu müssen. Die haftende (Erst-)bank kann bei den nachgeschalteten Banken Regress nehmen, wenn dort der Fehler lag.

Parallel zu der Richtlinie bereitet die Kommission die Veröffentlichung von Wettbewerbsregeln nach Artikel 85f des EG-Vertrages vor, um den Abschluß multilateraler (standardisierte) Vereinbarungen über Konditionen und Gebühren zwischen den Europäischen Banken zur Implementierung der Überweisungssysteme zu ermöglichen. Am 11. Mai 1995 plant die Kommission hierzu eine Diskussion mit Wettbewerbsexperten.

III. Stellungnahme der Bundesregierung

1. Die Bundesregierung hat sich zunächst gegen eine entsprechende Richtlinie ausgesprochen. In Abstimmung mit der Kreditwirtschaft ist sie für eine Charta im Wege der Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft eingetreten, die sowohl verbraucherschützende Gesichtspunkte als auch dem Aspekt der Deregulierung Rechnung getragen hätte. Der deutsche Standpunkt wurde jedoch innerhalb der Union nur von Belgien und Luxemburg geteilt, während die übrigen Mitgliedstaaten eine Richtlinie befürworten. Die Bundesregierung erklärt, ihre Haltung habe zur Folge gehabt, daß der letztlich vorgelegte Richtlinienentwurf erheblich abgespeckt worden sei. So seien die Fristen für die Überweisungsdauer abdingbar; dies sei für die Fälle von Bedeutung, in denen die Überweisung von oder an (Empfänger-)Banken gelangen solle, die nicht entsprechenden Überweisungssystemen angeschlossen seien. Die Richtlinie betone damit faktisch die Transparenzbestimmungen mit Ausnahme des Artikels 7, der eine Haftung der (Erst-)Bank auch für Fehler der nachgeschalteten Banken konstituiere. Diese Haftung für Fremdverschulden entspreche nicht der deutschen Rechtslage (und auch nicht der in den meisten der anderen EU-Mitgliedstaaten). Sie werde aber dadurch gemildert, daß die (Erst-)Bank eine Überweisung an „obskure" Empfängerbanken ablehnen könne und die Richtlinie die Möglichkeit einer Haftungsbeschränkung auf 10 000 ECU vorsehe.

   Die Bundesregierung führt aus, sie habe vorgeschlagen, die Haftung in Artikel 7 auf 250 000 ECU zu begrenzen. Belgien und Luxemburg hätten diese Begrenzung unterstützt. Weiterhin sei die Anregung der Bundesregierung von der Kommission abgelehnt worden, die Richtlinie nur auf Verbraucher-Überweisungen anzuwenden. Die Bundesregierung ist weiter der Auffassung, eine Beschränkung des Anwendungsbereiches der Richtlinie sei angezeigt, sofern die Haftungsbegrenzung nicht durchsetzbar sei. Dies entspreche auch dem Petitum der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, nicht nur die Haftung, sondern den Anwendungsbereich der Richtlinie betragsmäßig zu begrenzen. Wie hoch diese Begrenzung sein solle, sei bisher nur sehr kusorisch beraten worden (F: 250 000 ECU, Ö: 100 000 ECU, NL: 10 000 ECU). Nach Ansicht der Bundesregierung müsse eine Gesamtbegrenzung auf niedrigem Niveau liegen.

2. Die deutschen Banken hätten auf die Defizite im grenzüberschreitenden Überweisungsverkehr bereits reagiert und in jüngster Zeit Überweisungssysteme installiert, die ihnen durchweg die Einhaltung einer fünftägigen Laufzeit ermöglichten (teilweise sind die Laufzeiten bei In-Haus-Systemen

sogar erheblich kürzer); verbunden damit sei eine erhebliche Entgeltreduzierung. Diese Überweisungen beschränkten sich aber durchweg auf einen Höchstbetrag von 5 000 DM (= 250 000 ECU). Schwierigkeiten bestünden aber immer noch bei Überweisungen in einigen südlichen Ländern, z. B. Griechenland.

IV. Votum des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Vorlage zur Kenntnis genommen.

V. Ausschußempfehlung

Im Ausschuß bestand Einvernehmen, daß der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr gerade durch Richtlinien und dem damit verursachten Verwaltungsaufwand verkompliziert werde. Die sinnvollste Vereinfachung des Zahlungsverkehrs könne am ehesten durch die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, das den Verzicht auf eine Richtlinie nahelege, erreicht werden. Insbesondere die deutschen Kreditinstitute seien im Wege der Selbstverpflichtung aufgefordert, sich im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr um weitere Verbesserungen zu bemühen. Auch wenn es wünschenswert gewesen wäre, die Abwicklung des grenzüberschreitenden Überweisungsverkehrs ohne weitere Normierungen zu verbessern, werde nunmehr der von der EU-Kommission mit der Vorlage eines Richtlinienentwurfs beschrittene Weg gebilligt.

Die Annahme der Beschlußempfehlung erfolgte einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS.

Bonn, den 10. Mai 1995

Dr. Karl H. Fell	**Dr. Barbara Hendricks**
Berichterstatter	Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333